

SILENZIO: Tar Catania, Sezione III, Sentenza 4 marzo 2024, n. 797

-Silenzio della P.A. -Ricorso ex artt. 31 e 117 c.p.a. tendente ad ottenere l'adozione di atti generali -Inammissibilità -Ragioni.

Avverso la mancata adozione degli atti amministrativi generali - quali sono da intendersi anche i Piani di utilizzo del demanio marittimo (P.U.D.M.) - non è attivabile lo speciale rimedio processuale previsto dagli artt. 31 e 117 c.p.a., il quale deve essere circoscritto alla sola attività amministrativa di natura provvedimentoale, ossia finalizzata all'adozione di atti destinati a produrre effetti nei confronti di specifici destinatari (i quali assumono dunque la veste di soggetti legittimati al ricorso); difatti gli atti generali sono indirizzati a una pluralità indifferenziata di destinatari e non sono destinati a produrre effetti nella sfera giuridica di singoli amministrati specificamente individuati, con la conseguenza che non è possibile configurare un silenzio-inadempimento.(1)

(1) Conforme: Cons. Stato, sez. IV, 22 giugno 2011, n. 3798; Cons. Stato, sez. IV, 27 dicembre 2017, n. 6096; Cons. Stato, sez. IV, 29 novembre 2019, n. 8160; T.a.r. per il Lazio, sez. II, 10 aprile 2020, n. 3863; Cons. Stato sez. IV, 24 dicembre 2019, n. 8799; T.a.r. per la Sardegna, sez. II, 21 novembre 2018, n. 98

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 28 febbraio 2024 il dott. Francesco Fichera e udito per la parte ricorrente il difensore come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il sig. Mattia Casali, odierno ricorrente, gestisce nel Comune di Santa Marina Salina (ME), sito nell'isola di Salina (Isole Eolie), un'attività stagionale di vendita e somministrazione di alimenti e bevande a bordo di un chiosco su ruote, amovibile, ad insegna "Il Limoncino".

Nello specifico, il ricorrente ha svolto la propria attività, con riguardo alla stagione estiva 2019, all'interno dell'area in concessione della darsena turistica e, per quanto concerne la stagione estiva 2020, all'interno del lungomare di Lingua, frazione di Santa Marina Salina.

Relativamente alla stagione estiva 2021, il Comune di Santa Maria Salina ha indicato, quale possibile area da occupare, quella ubicata presso gli spazi di cui al foglio 7, particella 807 del Lungomare di Santa Marina Salina, località Punta Barone, in titolarità demaniale regionale, come comunicato con nota prot. 3449 del 17.05.2021, a firma del Responsabile del III Settore Tecnico del Comune di Santa Marina Salina, ove si legge che il Piano di Utilizzo della Aree Demaniali Marittime (c.d. P.U.D.M.) - "redatto da questo Comune ed approvato preliminarmente dalla Giunta Municipale" - prevede di "consentire l'installazione di un punto ristoro nell'area oggi costituente l'aiuola".

In data 25.05.2021 il ricorrente ha presentato agli Uffici del Demanio Regionale una richiesta di concessione demaniale marittima della durata di 6 anni; non avendo ricevuto alcun riscontro, all'inizio del mese di novembre 2021 si è rivolto agli uffici del Demanio di Milazzo, i quali hanno rappresentato che: a) per il seguito dell'istruttoria fosse necessario produrre l'attestato di coerenza, da rilasciarsi a cura del Comune di Santa Marina Salina, al fine di evitare che l'istanza fosse dichiarata inammissibile ai sensi dell'art. 2, comma 2, della L.R. n. 32/2020; b) solo dopo l'approvazione del P.U.D.M. da parte del Comune di Santa Marina Salina, il Sindaco avrebbe potuto rilasciare l'attestato di coerenza; c) malgrado la Regione avesse espresso, con nota prot. 43009 del 25.06.2021, parere favorevole al P.U.D.M. trasmesso, il Comune non aveva ancora provveduto alla sua pre-adozione.

A seguito di una interlocuzione avuta con il Comune di Santa Marina Salina, in data 10.11.2022 il ricorrente ha diffidato l'Ente comunale alla pre-adozione del Piano, assegnando il termine di trenta giorni per provvedere, e invitando, al contempo, la Regione Sicilia ad esercitare, alla scadenza del precitato termine, il potere sostitutivo di commissariamento, secondo quanto previsto dall'art. 3-ter della L.R. n. 15 del 2005, ai sensi del quale *“nei confronti dei comuni inadempienti, che entro il 30 giugno 2021 non abbiano adottato il piano di utilizzo delle aree demaniali marittime, i commissari ad acta, nominati ai sensi del comma 2 dell'articolo 4 della legge regionale 29 novembre 2005, n. 15, sono autorizzati ad esercitare i poteri sostitutivi finalizzati alla redazione e dall'adozione dei suddetti piani”*.

Con nota del 20.12.2022 la Regione Sicilia ha sollecitato il Comune a provvedere alla pre-adozione del P.U.D.M. entro il 31.12.2022, a cui hanno fatto seguito le note recanti prot. n. 4657 del 24.01.2023, n. 36486 del 19.05.2023 e n. 46942 del 22.06.2023, con le quali l'Assessorato del Territorio e dell'Ambiente della Regione Sicilia ha comunicato al ricorrente di *“...aver avviato la procedura per la nomina di un Commissario ad acta per provvedere in via sostitutiva alla pre-adozione del P.U.D.M. del Comune di Santa Marina Salina”*.

Nelle more della pre-adozione del suddetto Piano, il ricorrente ha presentato al Comune istanza per il rilascio di un'autorizzazione di durata breve per l'occupazione e l'uso di limitate porzioni di aree demaniali marittime e di specchi acquei al fine di poter svolgere la propria attività da giugno ad agosto 2023.

A seguito della presentazione della predetta istanza la Struttura Territoriale Ambiente di Messina della Regione Sicilia ha rilasciato la concessione n. 342 del 6.06.2023, autorizzando l'occupazione della *“...porzione di area demaniale marittima di complessivi mq. 42,40, ricadente nel Comune di Santa Marina Salina, identificata all'interno del foglio di mappa n. 7 particella n. 807, al fine di collocare un chiosco amovibile per la vendita e la somministrazione non assistita di alimenti e bevande e n. 2 mobili in legno carrellato, uno contenente un frigorifero sottobanco con spillatore di*

birra e l'altro contenente un congelatore a pozzetto, per la durata di 90 giorni dal 3.06.23 al 31.08.23”.

2. Con ricorso notificato in data 28.11.2022 e depositato il successivo 2.12.2023, il ricorrente ha agito ai sensi degli artt. 31 e 117 del c.p.a. chiedendo: 1) l'accertamento dell'obbligo del Comune di Santa Marina Salina di provvedere alla pre-adozione del Piano Utilizzo Demanio Marittimo; 2) la dichiarazione di illegittimità del silenzio inadempimento serbato dal Comune di Santa Marina Salina in ordine alla istanza del 10.11.2022, con la quale l'Amministrazione comunale è stata diffidata a provvedere alla pre-adozione del P.U.D.M., con conseguente condanna a provvedervi; 3) la nomina di un commissario *ad acta* che, in caso di perdurante inadempimento, provveda in via sostitutiva.

Il silenzio serbato dall'Amministrazione comunale sarebbe illegittimo per il seguente, unico, motivo: *Violazione degli art. 3 e 97 della Costituzione; violazione degli art. 2, 2-bis l. 7.8.1990 n. 241; dell'art. 6 co. 3 d.l. n. 400 del 5.10.1993 e s.m.i.; dell'art. 1 co. 1-ter; dell'art. 4 co. 3-bis della l.r. 29.11.2005 n. 15 es.m.i.; dell'art. 2 co. 1 e 2 l.r. n. 32/2020; dell'art. 4 co. 1-2-3, art. 5 ed art. 6 co. 1 decreto assessore territorio e ambiente n. 319/gab/2016 e s.m.i., art. 39 co. 1 e 2 l.r. 17.03.2016 n. 3; violazione e falsa applicazione delle disposizioni di cui alla circolare ARTA n. 47568/2017 e circolare ARTA n. 14758/2018; violazione dei principi espressi dalla Corte Cost. con sentenza n. 355/2002 e dalla giurisprudenza amministrativa, anche in tema di atti di programmazione e pianificazione; violazione dei principi espressi dalla Corte Cost. con sentenza n. 108/2022; eccesso di potere.*

2.1. Il ricorrente, in particolare, evidenziando l'esistenza del proprio interesse qualificato e differenziato all'adozione del P.U.D.M., in quanto operante nel Comune di Santa Marina Salina in forza di titoli di occupazione temporanea, deduce l'illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione comunale, il quale si porrebbe in contrasto con le disposizioni regionali e con le circolari che regolano la disciplina relativa alla sua adozione.

3. Le Amministrazioni intimare non si sono costituite in giudizio.

4. Alla camera di consiglio del 28.02.2024, presente il difensore della parte ricorrente, come da verbale, il Presidente ha dato avviso ai sensi dell'art. 73, co. 3, c.p.a., in ordine ai possibili profili di inammissibilità del ricorso in considerazione della non attivabilità del rito del silenzio avverso la mancata adozione degli atti generali di pianificazione; la causa è stata quindi posta in decisione.

5. Il ricorso è da ritenersi inammissibile per quanto di seguito considerato e specificato.

6. Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza avverso la mancata adozione degli atti amministrativi generali - quali sono da intendersi anche i Piani di Utilizzo del Demanio Marittimo - non è attivabile lo speciale rimedio processuale previsto dagli artt. 31 e 117 c.p.a., il quale deve essere circoscritto alla sola attività amministrativa di natura provvedimentale,

ossia finalizzata all'adozione di atti destinati a produrre effetti nei confronti di specifici destinatari (i quali assumono dunque la veste di soggetti legittimati al ricorso).

Gli atti generali sono infatti indirizzati a una pluralità indifferenziata di destinatari e non sono destinati a produrre effetti nella sfera giuridica di singoli amministrati specificamente individuati (*ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, 22 giugno 2011, n. 3798). Da ciò discende che non è possibile configurare un silenzio-inadempimento dell'Amministrazione nei confronti di un atto avente contenuto generale (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, n. 6096/2017; Cons. Stato, Sez. IV, n. 8160/2019; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, n.3863/2020), applicandosi agli atti di pianificazione di natura territoriale quanto enunciato con riferimento agli atti regolamentari, in relazione ai quali per le medesime ragioni è esclusa l'ammissibilità del rimedio, in quanto trattasi di atti destinati a produrre effetti nei confronti di destinatari non specifici (Consiglio di Stato sez. IV, n. 8799/2019; Consiglio di Stato, sez. IV, n. 6096/2017; T.A.R. Sardegna, Sez. II, n. 985/2018).

La natura di atto amministrativo generale del P.U.D.M. è, del resto, confermata dall'art. 4 della L.R. 15/2005, la quale prevede che lo stesso sia approvato “*dall'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente su proposta dei comuni costieri*”, stabilendo che i comuni presentano la proposta “*entro centottanta giorni dalla emanazione di un apposito decreto dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente. Decorso infruttuosamente tale termine, l'Assessore può nominare un commissario ad acta per provvedere in via sostitutiva*”. Le attività e le opere consentite sul demanio marittimo, tra le quali rientrano anche quelle oggetto di concessioni demaniali marittime, sono “*esercitate e autorizzate solo in conformità alle previsioni*” del Piano, ponendosi, pertanto, quali atti “particolari” indirizzati a soggetti specifici che fanno seguito a un atto “generale” che interessa un'intera area demaniale e che, conseguentemente, non può essere rivolto a destinatari specifici e determinati. Il P.U.D.M., infatti, individua le aree del demanio marittimo interessate dalla pianificazione tenendo conto delle esigenze di tutela del patrimonio naturalistico tipiche di un atto avente natura amministrativa generale.

A fronte dell'inerzia dei competenti organi comunali, conseguentemente, non è attivabile il rimedio previsto dagli artt. 31 e 117 c.p.a., atteso - anche - che all'infruttuoso decorso dei termini previsti dalla normativa regionale sopra riportata fa seguito, per espressa disposizione legislativa, la nomina di “*un commissario ad acta per provvedere in via sostitutiva*” da parte dell'Assessorato regionale per il territorio e l'ambiente, investito direttamente dalla legge a intervenire in presenza di un inadempimento dell'ente comunale che deve approvare la proposta di P.U.D.M..

La suddetta disciplina normativa, come si evince dalla documentazione di causa, risulta peraltro nota allo stesso ricorrente, il quale - in fase di interlocuzione procedimentale correlata alla presentazione della propria istanza n. 5125 del 25.05.2021 per il rilascio della concessione demaniale relativa alla

particella 807 foglio 7 del Comune di Santa Marina Salina - nella richiesta di informazioni del 21.09.2023 indirizzata all'Assessorato del territorio e dell'ambiente della Regione Sicilia evidenzia che *“la tempistica procedimentale ai fini dell'adozione del PUDM nel Comune di Santa Marina non è neutra rispetto agli interessi pubblici alla corretta pianificazione delle risorse demaniali ed al ragionevole ed efficace dipanarsi dell'iniziativa economica privata”*, così richiamando la natura di atto amministrativo pianificatorio del Piano per cui è causa.

La stessa Regione, in coerenza con il disposto di cui all'art. 4, co. 2, della predetta L.R. 15/2015, ha attivato il proprio intervento sostitutivo, come comunicato al ricorrente con note recanti prot. n. 4657 del 24.01.2023, n. 36486 del 19.05.2023 e n. 46942 del 22.06.2023, al fine di superare l'inerzia dell'Ente comunale.

Rilevata, per le ragioni sopra esposte, la non attivabilità del rito del silenzio a fronte del silenzio serbato da un ente comunale nella fase di pre-adozione del P.U.D.M., deve ulteriormente evidenziarsi che l'intervento sostitutivo regionale delineato dall'impianto normativo di riferimento costituisca un idoneo strumento per sopperire all'inerzia dei comuni, tenuto conto delle insopprimibili ponderazioni involgenti i plurimi interessi pubblici che attengono alla pianificazione generale delle risorse demaniali, i quali giustificano che il potere di commissariamento sia posto in capo alla Regione. Ove tale intervento venisse *“affiancato”* - in astratto - dall'intervento commissariale attivabile con lo strumento del ricorso avverso il silenzio, quest'ultimo apparrebbe, in concreto, inidoneo al fine, attesa la complessità e la peculiarità dell'atto amministrativo generale pianificatorio che il commissario *ad acta* designato dal Giudice sarebbe chiamato ad adottare.

Quanto sopra considerato porta a ritenere che, ad avviso del Collegio, il ricorso è inammissibile.

7. Non si dà luogo alla pronuncia sulle spese attesa la mancata costituzione delle Amministrazioni intimiate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Nulla spese.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 28 febbraio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Aurora Lento, Presidente

Valeria Ventura, Referendario

Francesco Fichera, Referendario, Estensore