

Pubblicato il 05/07/2024

N. 00486/2024 REG.PROV.COLL.
N. 00441/2024 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 Liguria

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 441 del 2024, proposto da Coordinamento della Spezia del Partito Democratico, in persona del tesoriere e legale rappresentante Simone Regoli, Sezione di **Lerici** dell'Associazione Nazionale Partigiani d'Italia, in persona della presidente e legale rappresentante Giuliana Seratini, Partito Comunista Italiano, in persona del tesoriere nazionale e legale rappresentante Edoardo Castellucci, Partito Rifondazione Comunista della Spezia, in persona del tesoriere e legale rappresentante Alessandro Grieco, rappresentati e difesi dagli avv. Piera Sommovigo e Cristian Saffioti, con domicilio digitale come da p.e.c. dei registri di giustizia e domicilio fisico eletto presso il loro studio in Genova, via Malta, 2/2A;

contro

Comune di **Lerici**, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Federico Pardini, con domicilio digitale come da p.e.c. dei registri di giustizia;

nei confronti

A.S.D. Borgata Marinara San Terenzo, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

della deliberazione del Consiglio comunale n. 9 del 14/3/2024, pubblicata all'albo pretorio dal 19/3/2024 al 3/4/2024, avente ad oggetto "Approvazione modifiche al Regolamento Comunale approvato con deliberazione n. 24 del 30.05.2016 avente ad oggetto il Regolamento per l'uso della struttura adibita a somministrazione del Parco di Falconara"; nonché per l'annullamento di ogni altro atto presupposto, preparatorio, conseguente e comunque connesso e segnatamente, in particolare, della deliberazione della Giunta comunale n. 70 del 15/4/2024, avente ad oggetto "Concessioni area pubblica feste Falconara ad associazioni sportive, pubblica assistenza, borgate marinare e pro loco per feste e sagre approvazione calendario 2024 e applicazione tariffe".

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di **Lerici**;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 12 giugno 2024 il dott. Richard Goso e uditi i difensori intervenuti per le parti, come specificato nel verbale;

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

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con la deliberazione consiliare n. 24 del 30 maggio 2016, il Comune di **Lerici** ha approvato il regolamento per l'utilizzo della c.d. "area feste" esistente all'interno del parco pubblico "Falconara", costituita da un locale cucina e da un'area esterna adibita al servizio di somministrazione di alimenti e bevande.

L'art. 2 del regolamento ("soggetti richiedenti"), al primo comma, disponeva: *"Le Associazioni Sportive e di Promozione Sociale (APS), di Pubblica Assistenza, le Borgate marinare e le Pro Loco aventi sede nel Comune di **Lerici** e i Partiti Politici, che hanno una sezione operativa sul territorio, possono richiedere l'utilizzo della cucina e della terrazza esterna, compresa l'area pavimentata in legno, per lo svolgimento di Feste o Sagre eno-gastronomiche, ai fini di autofinanziamento"*.

Con la deliberazione consiliare n. 9 del 14 marzo 2024, tale disposizione è stata modificata, escludendo le associazioni di promozione sociale e i partiti politici dal novero dei soggetti legittimati a chiedere l'utilizzo dell'area feste. È stato modificato anche il secondo comma dell'art. 3, nella parte in cui annoverava i partiti politici tra i soggetti che possono essere autorizzati allo svolgimento di feste e sagre in tale ambito. Sono state introdotte altre modifiche regolamentari non contestate in questa sede.

Il Consiglio comunale ha motivato la propria scelta con riferimento alle problematiche che sarebbero emerse negli anni precedenti in termini di sicurezza, traffico, raccolta rifiuti e impatto acustico, con conseguente necessità di *"ridurre il numero delle manifestazioni di somministrazione al fine di contenere i potenziali disagi determinati dall'organizzazione di eventi che possano richiamare un'affluenza di pubblico eccessiva rispetto alla reale capienza dei luoghi destinati all'area feste di Falconara, area che di per sé è inserita nell'ambito di un parco pubblico, destinato per lo più ad eventi sportivi"*. Si è ritenuto, pertanto, di riservare gli immobili in questione *"allo svolgimento di manifestazioni che richiamino esclusivamente un pubblico locale, contenuto nel numero, richiamato proprio da quelle associazioni sportive e di interesse sociale che fruiscono del parco di Falconara e che sono radicate nel territorio"*.

Quindi, con la deliberazione della Giunta comunale n. 70 del 15 aprile 2024, è stata approvata la concessione in uso temporaneo dell'area feste ad alcuni soggetti, fra i quali non figurano gli odierni ricorrenti.

Con ricorso notificato e depositato il 17 maggio 2024, le deliberazioni suindicate sono state collettivamente impugnate dalle articolazioni locali del Partito Democratico (PD), dell'Associazione Nazionale Partigiani d'Italia (A.N.P.I.) e del Partito Rifondazione Comunista (Prc), nonché dal Partito Comunista Italiano (PCI).

I ricorrenti, che utilizzano da anni la cucina e l'area esterna per svolgervi feste con finalità di autofinanziamento e, nel caso dell'A.N.P.I., per realizzarvi una sagra in occasione della festa del 2 Giugno, documentano di aver presentato domande di utilizzo per la stagione estiva 2024 prima che fossero introdotte le avverse modifiche regolamentari.

Ciò premesso, vengono dedotti i seguenti motivi di gravame:

(in relazione alla deliberazione consiliare n. 9 del 14/3/2024):

I) "Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Contraddittorietà. Travisamento. Illogicità. Ingiustizia. Sviamiento. Violazione e falsa applicazione dei principi costituzionali in materia di imparzialità, trasparenza, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. Violazione e falsa applicazione degli artt. 18 e 49 Cost."

Non sono state illustrate né si comprendono le ragioni per cui le problematiche evidenziate dal Consiglio comunale sarebbero riconducibili alle sole manifestazioni organizzate dagli esponenti, tanto più che non si è verificata in passato alcuna situazione critica. Anziché limitare il numero di manifestazioni, sono state irragionevolmente circoscritte le tipologie di soggetti che possono richiedere l'utilizzo della struttura. Sarebbe privo di fondamento l'assunto secondo cui le sagre organizzate dalle articolazioni locali dei partiti politici richiamano un pubblico più vasto di quello che partecipa ad altre manifestazioni. L'Amministrazione non può riservare l'utilizzo di un bene pubblico ad alcune categorie di soggetti, escludendone altre che perseguano finalità meritevoli di tutela. Sarebbe stato perseguito il dissimulato scopo di pregiudicare soggetti appartenenti a una ben determinata area politica

II) “Violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e ss. della l. n. 241/1990. Omessa comunicazione dell’avvio del procedimento. Violazione e falsa applicazione dei principi di efficienza, efficacia, buon andamento, trasparenza ed imparzialità dell’azione amministrativa (art. 97 Cost.) in relazione all’assenza di qualsiasi forma di contraddittorio e/o coinvolgimento dei soggetti interessati. Violazione dei principi di buona fede e leale collaborazione”.

L’introduzione delle contestate modifiche regolamentari avrebbe implicato il coinvolgimento procedimentale dei (o, perlomeno, un confronto informale con i) soggetti che utilizzano da tempo i beni pubblici per realizzare manifestazioni costituenti fonti di autofinanziamento fondamentali per la loro sopravvivenza.

III) “Violazione e falsa applicazione del principio di irretroattività dell’azione amministrativa nonché di certezza dei rapporti giuridici. Violazione e falsa applicazione del principio di legalità”.

Incidendo su procedimenti già avviati ad istanza di parte, le modifiche del regolamento esplicherebbero un’inammissibile efficacia retroattiva.

(In relazione alla deliberazione di Giunta comunale n. 70/2024):

IV) “Incompetenza relativa per violazione e falsa applicazione dell’art. 107, comma 3 del d.lgs. n. 267/2000. Contraddittorietà. Illogicità. Sviamento”.

La deliberazione che ha disposto la concessione dell’area feste per alcune giornate dell’estate 2024 sarebbe viziata in via derivata dai vizi che inficiano la delibera di modifica del regolamento e in via propria per incompetenza, poiché il rilascio di autorizzazioni e concessioni rientra nella competenza dei dirigenti dell’ente locale.

Si è costituito in giudizio il Comune di **Lerici**, sollevando le eccezioni in rito di cui *infra* e controdeducendo nel merito.

All’udienza camerale del 12 giugno 2024, fissata per la decisione sull’istanza cautelare accedente al ricorso, la causa è stata trattenuta per

essere definita con sentenza in forma semplificata, previo rituale avviso ai difensori delle parti.

In via preliminare, occorre soffermarsi sull'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione attiva sollevata dall'Amministrazione resistente la quale, sia pure in forma dubitativa, evidenzia che le ricorrenti articolazioni periferiche del PD, del Prc e dell'A.N.P.I. non sarebbero dotate di autonomia giuridica e patrimoniale. Quanto al PCI, l'eccezione rileva la mancata dimostrazione del potere rappresentativo in capo al soggetto che ha sottoscritto la procura alle liti. Quest'ultima eccezione è fondata.

Per pacifico orientamento giurisprudenziale, la persona fisica che agisce in giudizio spendendo la propria qualità di legale rappresentante di una persona giuridica o di un'associazione non riconosciuta ha l'onere di dimostrare tale qualità, laddove essa sia contestata dalla controparte e il potere rappresentativo abbia origine da un atto non soggetto a pubblicità legale.

Nel caso in esame, la procura alle liti è stata rilasciata dal signor Edoardo Castellucci nella qualità di tesoriere nazionale e legale rappresentante del PCI (l'art. 13 dello statuto, in effetti, prevede che il tesoriere ha la "rappresentanza legale del partito a livello nazionale"), ma tale qualità non è stata dimostrata, essendo stato prodotto solo il verbale del Comitato centrale del Partito che, nella seduta del 27 marzo 2022, ha eletto Segretario nazionale il signor Mauro Alboresi.

Con riguardo alla domanda proposta dal PCI, pertanto, il ricorso va dichiarato inammissibile.

Le altre domande sono state proposte dalle articolazioni territoriali, di livello provinciale o comunale, del PD, del Prc e dell'A.N.P.I.: occorre stabilire se le ricorrenti debbano essere considerate quali centri di imputazione di situazioni giuridiche e, quindi, soggetti di diritto distinti rispetto alle associazioni maggiori.

In linea generale, la giurisprudenza ha stabilito da tempo che le associazioni locali di un'associazione avente carattere nazionale non sono organi di quest'ultima, bensì articolazioni periferiche dotate di autonoma legittimazione negoziale e processuale (Cass. civ., sez. I, 10 ottobre 2013, n. 23088; *id.*, 23 giugno 2008, n. 17028; Cass. civ., sez. lav., 14 marzo 2000, n. 2952).

Tale enunciazione di principio, tuttavia, potrebbe essere ritenuta non appagante, rendendosi conseguentemente necessario accertare, caso per caso, se sussistano specifici indici sintomatici di autonoma soggettività sotto il profilo patrimoniale, statutario e finanziario.

Nel caso del Coordinamento della Spezia del PD, che agisce in persona del tesoriere e legale rappresentante signor Simone Regoli, l'indagine condotta sulla base degli accennati parametri e della documentazione versata agli atti del giudizio dimostra l'esistenza di un'autonoma legittimazione sostanziale e processuale.

Infatti, lo statuto nazionale del PD stabilisce che tutte le articolazioni territoriali previste dallo stesso statuto e dagli statuti regionali hanno una propria autonomia patrimoniale (art. 40, comma 1).

Lo statuto regionale ligure del PD istituisce il Coordinamento territoriale della Spezia quale livello organizzativo corrispondente all'ambito provinciale (art. 10) e prevede che l'organizzazione amministrativa, patrimoniale e contabile sia curata dai tesoriери dei coordinamenti territoriali i quali hanno *“la rappresentanza legale per tutti gli atti inerenti le proprie funzioni”* (art. 40, comma 1).

Le previsioni statutarie elaborate dall'autonomia privata dimostrano, quindi, che il Coordinamento in questione non è un organo dell'associazione complessa, ma un'articolazione locale che si qualifica come autonoma associazione non riconosciuta, dotata di autonomia patrimoniale e, quindi, di distinta soggettività giuridica da cui scaturisce la legittimazione processuale.

Inoltre, è stato prodotto il verbale dell'Assemblea provinciale svoltasi in data 13 febbraio 2023 che ha eletto tesoriere il signor Regoli.

Si perviene ad identiche conclusioni per quanto riguarda il Prc e l'A.N.P.I. Nel primo caso, la procura alle liti è stata rilasciata dal signor Alessandro Grieco nella qualità, comprovata dal verbale dell'assemblea del Comitato politico federale svoltasi in data 15 febbraio 2019, di tesoriere e legale rappresentante del Prc della Spezia.

Come si evince dallo statuto, il Partito si articola, a livello sub-regionale, in federazioni (art. 25) che *“hanno autonomia amministrativa, finanziaria e contabile”* (art. 69, comma 4), rispondono *“esclusivamente degli atti e dei rapporti giuridici posti in essere”* (*id.*), redigono e approvano *“annualmente un bilancio preventivo e un rendiconto”* (art. 70, comma 1). Il tesoriere ha la rappresentanza legale della federazione (art. 68, comma 1) e provvede all'inventario dei beni mobili, immobili e delle partecipazioni. Infine, nel caso della Sezione di **Lerici** dell'A.N.P.I., la procura alle liti è stata sottoscritta dalla signora Giuliana Seratini nella qualità, non contestata, di presidente e legale rappresentante.

L'art. 7 dello statuto stabilisce che tutte le articolazioni territoriali dell'Associazione (purché dotate, come la Sezione ricorrente, di proprio codice fiscale) sono *“enti dotati di propria soggettività giuridica e costituiscono, pertanto, autonomi centri di imputazione di diritti e di obblighi giuridici, con conseguente autonomia amministrativa, gestionale, patrimoniale e contabile”*. Ai sensi del successivo art. 24, *“il Presidente di Sezione ha la rappresentanza legale della Sezione nei confronti di terzi e in giudizio”*.

In definitiva, l'eccezione di inammissibilità per carenza di legittimazione attiva non è fondata per quanto concerne le domande proposte dal Coordinamento della Spezia del PD, dal Prc della Spezia e dalla Sezione di **Lerici** dell'A.N.P.I.

In secondo luogo, l'Amministrazione resistente eccepisce (ancora in modo ipotetico) che il ricorso sarebbe inammissibile per carenza di legittimazione ad agire in ragione della mancata corrispondenza tra i soggetti che hanno presentato le domande di utilizzo dell'area feste ed i ricorrenti.

Tale eccezione non è fondata.

A prescindere dal fatto che essa potrebbe eventualmente valere solo per l'impugnazione della deliberazione di Giunta che ha accolto alcune richieste di utilizzo e non anche per la domanda di annullamento proposta in principalità, si osserva che, nel caso dell'A.N.P.I., la richiesta del 17 gennaio 2024 era stata presentata dalla stessa persona che ha successivamente sottoscritto la procura alle liti in qualità di Presidente della Sezione di **Lerici** dell'Associazione.

La domanda del PD in data 20 gennaio 2024 è stata presentata dalla Segretaria del Circolo di **Lerici** San Terenzo, vale a dire dal soggetto preposto ad una delle unità organizzativa di base (cfr. art. 2 dello statuto regionale) che fanno capo al Coordinamento della Spezia del Partito, sicché non può ravvisarsi alcuna alterità sostanziale del soggetto richiedente rispetto a quello che agisce in giudizio.

Altrettanto vale per il Prc che ha chiesto di poter utilizzare la struttura con nota del 15 gennaio 2024 a firma della signora Veruschka Fedi "in rappresentanza del Partito della Rifondazione Comunista di **Lerici**", ossia di un livello organizzativo inferiore nell'ambito dell'articolazione territoriale che ha proposto il ricorso giurisdizionale.

Con una ulteriore eccezione di inammissibilità, la parte resistente rileva la carenza di un interesse attuale e concreto all'annullamento del regolamento da parte di soggetti (partiti politici) il cui scopo "istituzionale" non è certo quello di organizzare sagre culinarie.

Neppure questa eccezione merita di essere favorevolmente apprezzata.

Infatti, essendo stato dimostrato che le ricorrenti utilizzano da anni l'area feste del parco "Falconara" ed hanno presentato domande di concessione anche per il 2024, è agevole rinvenire l'*utilitas* ritraibile dalla caducazione delle previsioni che le escludono dalla possibilità di fruire ulteriormente di tali beni.

Lo stesso eccepiente, d'altronde, si dimostra consapevole del fatto che l'organizzazione di feste e sagre non costituisce un obiettivo di per sé, ma uno strumento che le parti ricorrenti utilizzano per reperire importanti fonti di autofinanziamento.

Al fine di esaurire il novero delle questioni preliminari, va ancora scrutinata l'eccezione di inammissibilità del ricorso avente ad oggetto un "*atto di indirizzo politico e programmatico a carattere normativo*", come tale "*ammantato da una discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti*" che comporterebbe la sua sindacabilità in sede giurisdizionale unicamente sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza.

Anche quest'ultima eccezione è destituita di fondamento.

Innanzitutto, se è vero che il regolamento relativo all'utilizzo di specifici beni del patrimonio comunale costituisce un atto di indirizzo politico-amministrativo (o, se si preferisce, una direttiva di vertice dell'attività amministrativa), esso non ha certo natura di atto politico in senso oggettivo e, quindi, non può sottrarsi al sindacato di legittimità del giudice amministrativo.

In ogni caso, parte ricorrente ha indicato specifici profili di illogicità o irragionevolezza dell'atto impugnato, definendo una questione di merito la cui eventuale infondatezza non potrebbe comunque incidere sulle condizioni dell'azione.

Nel merito, sono fondate e assorbenti le censure sollevate con il primo motivo di gravame.

Come riferito nelle premesse, il Consiglio comunale di Lerici ha ritenuto che lo svolgimento di sagre presso l'area feste del parco "Falconara" fosse cagione di inconvenienti determinati dalla grande affluenza di pubblico e dall'eccessivo numero di manifestazioni.

Al fine di porre rimedio a tali pretese criticità, l'Amministrazione - anziché stabilire il numero massimo delle persone ammissibili nell'area ovvero delle concessioni assentibili a ciascun soggetto ovvero, ancora, delle giornate di utilizzo da parte dei singoli concessionari - ha escluso le associazioni di promozione sociale e i partiti politici dall'elenco dei soggetti che possono essere ammessi alla fruizione dei beni di che trattasi: ciò sul presupposto che le manifestazioni organizzate dagli altri soggetti previsti dal regolamento (associazioni sportive, di pubblica assistenza, borgate marinare e pro loco) *"richi amino esclusivamente un pubblico locale, contenuto nel numero"*.

Tale motivazione è illogica.

Infatti, premesso che non vengono in questione feste di partito a livello nazionale o regionale, non è dato comprendere la ragione per cui la manifestazione organizzata dalla sezione territoriale di un partito o di un'associazione di promozione sociale abbia una maggiore capacità attrattiva rispetto a quella organizzata, ad esempio, dall'Associazione pro loco.

Anzi, di norma è vero proprio il contrario, poiché le persone che non si riconoscono in una determinata area o fazione politica tendono a non frequentare le manifestazioni ad essa riconducibili, con una conseguente restrizione del numero di potenziali frequentatori che non si registra nel caso delle manifestazioni prive di connotazioni politiche.

Fermo restando che, neppure in giudizio, sono stati forniti elementi atti a dimostrare l'effettiva sussistenza dei presupposti sulla base dei quali sono state approvate le contestate modifiche regolamentari, ossia il maggior

afflusso di pubblico alle manifestazioni organizzate in passato dalle odierne ricorrenti ed il verificarsi di particolari inconvenienti in tali occasioni.

Sotto altro profilo, le dichiarate finalità di sostegno e promozione delle associazioni sportive e “di interesse sociale” radicate nel territorio non possono giustificare l’adozione di misure sostanzialmente discriminatorie nei confronti di altri soggetti che, come correttamente rilevato dalla parte ricorrente, perseguono finalità tutelate dall’ordinamento della Repubblica, a nulla rilevando il fatto che i beni cui si riferisce la contestata disciplina regolamentare appartengano al patrimonio del Comune e non al demanio.

Per tali ragioni, il provvedimento impugnato è illegittimo e deve essere annullato nella parte in cui approva la modifica degli artt. 2 e 3 del regolamento per l’uso della struttura adibita a somministrazione del parco “Falconara”.

L’impugnazione investe anche la deliberazione n. 70 del 15 aprile 2024 con cui la Giunta comunale di **Lerici**, applicando il regolamento come sopra modificato, ha approvato la concessione in uso temporaneo dell’area feste a quattro soggetti per complessive quindici giornate, stabilendo le relative tariffe.

Considerando che anche le odierne ricorrenti avevano presentato distinte domande di utilizzo di cui non si fa menzione nel contesto della deliberazione impugnata, tale atto può essere inteso quale implicito rigetto delle domande medesime.

Esso è inficiato in via derivata dai vizi delle presupposte modifiche regolamentari, per effetto delle quali i partiti politici e le associazioni di promozione sociale non sono legittimati a chiedere la concessione in uso dell’area feste, ed è viziato in via propria per incompetenza, poiché l’art. 107 del t.u. enti locali (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) attribuisce ai dirigenti degli enti locali tutti i compiti gestionali, segnatamente il rilascio di autorizzazioni, concessioni e analoghi provvedimenti che presuppongano accertamenti e valutazioni, anche di natura discrezionale, nel rispetto di

criteri predeterminati dalla legge, dai regolamenti e da atti generali di indirizzo.

Disponendo la concessione temporanea dei beni in favore di alcuni richiedenti e non di altri, pertanto, la Giunta ha indebitamente invaso le competenze dei funzionari comunali preposti al settore.

Né vale obiettare che la Giunta si sarebbe limitata ad approvare il calendario delle manifestazioni, demandando al funzionario comunale il rilascio delle autorizzazioni, poiché il potere decisionale in ordine alle singole richieste è stato concretamente esercitato dall'organo politico del Comune e l'attività del funzionario si risolve necessariamente nella mera formalizzazione delle decisioni già assunte.

La deliberazione n. 70/2024, pertanto, deve essere annullata nei limiti dell'interesse delle ricorrenti.

Le spese di lite seguono la soccombenza nei confronti delle parti vincitrici e sono equitativamente liquidate in dispositivo. Possono invece compensarsi le spese nel rapporto tra il P.C.I. e il Comune di **Lerici**.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando, dichiara inammissibile la domanda di annullamento proposta dal Partito Comunista Italiano.

Per il resto, accoglie il ricorso e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati, nei limiti indicati in parte motiva.

Condanna il Comune di **Lerici** al pagamento delle spese di giudizio che liquida in complessivi € 1.500,00 (millecinquecento euro), da ripartire in parti uguali a favore del Coordinamento territoriale della Spezia del Partito Democratico, della Sezione di **Lerici** dell'Associazione Nazionale Partigiani d'Italia e del Partito Rifondazione Comunista della Spezia, oltre accessori come per legge e refusione del contributo unificato.

Compensa le spese di lite tra il Comune di **Lerici** e il Partito Comunista Italiano.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 12 giugno 2024
con l'intervento dei magistrati:

Luca Morbelli, Presidente

Angelo Vitali, Consigliere

Richard Goso, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Richard Goso

IL PRESIDENTE

Luca Morbelli

IL SEGRETARIO