

Legittimazione ad agire del concessionario uscente contro il Piano Regolatore Portuale

di Chiara Chirico

Data di pubblicazione: 9-10-2026

Il titolare di una concessione demaniale marittima non è legittimato ad agire avverso le disposizioni del piano regolatore portuale approvato dall'Autorità di sistema portuale laddove, stante il divieto di proroghe automatiche sancito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia UE e ribadito dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, il titolo concessorio abbia cessato di produrre i propri effetti in data antecedente all'approvazione del piano medesimo, difettando, nel caso di specie, la titolarità di una posizione giuridica qualificata e differenziata rispetto alla generalità dei consociati. Parimenti, non sussiste la condizione dell'interesse ad agire, in quanto il concessionario uscente non trarrebbe dall'annullamento degli atti impugnati alcuna utilità concreta e attuale, non potendo disporre per il futuro di tale concessione e non potendo esercitare, pertanto, l'attività di gestione dello stabilimento balneare asseritamente inciso dalle nuove previsioni.

Guida alla lettura

Nella vicenda esaminata dal Tar Sicilia, il titolare di una concessione balneare ha impugnato la delibera del Comitato di Gestione dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale datata 29.10.2025 avente ad oggetto l'approvazione del nuovo Piano Regolatore Portuale (PRP) del Porto di Catania e di tutti gli atti che lo compongono.

La stessa Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale ha eccepito il difetto di legittimazione e di interesse ad agire della parte ricorrente. Ha in particolare osservato che, nel giudizio in questione, la parte fonderebbe la propria legittimazione ad agire dalla titolarità di una concessione demaniale marittima di tipo turistico-ricreativo già scaduta in data 31.12.2023 e, dunque, non più efficace, difettando, pertanto, l'indispensabile condizione dell'azione rappresentata dall'effettiva spettanza della situazione soggettiva legittimante.

In applicazione dei dettami dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (sentenza n. 5 del 2015), il Collegio ha preliminarmente scrutinato le **eccezioni di difetto di legittimazione passiva sollevate**,

Il Tar rileva come la parte ricorrente abbia ancorato le due condizioni dell'azione (legittimazione a ricorrere e interesse ad agire) sia alla titolarità della concessione demaniale marittima di tipo turistico-ricreativo sia alla propria qualità di operatore economico del settore della gestione degli stabilimenti balneari, che sarebbe danneggiato dall'irreversibile cambio di destinazione dell'area per effetto del nuovo Piano Regolatore Portuale che la sottrarrebbe dalla possibilità di essere interessata da una procedura competitiva avente ad oggetto la

relativa gestione.

In altri termini, il ricorrente agirebbe in giudizio nella duplice veste di titolare di una concessione demaniale marittima direttamente incisa dal PRP e, più generalmente, di operatore economico del settore della gestione degli stabilimenti balneari.

Ne consegue, quindi, che **lo scrutinio delle due condizioni dell'azione debba essere operato avendo riguardo alla duplice situazione soggettiva di cui la parte asserisce di essere titolare** e che risulterebbe negativamente incisa dall'azione amministrativa sottoposta a censura.

Quanto alla titolarità della concessione demaniale marittima, le due condizioni dell'azione non risultano soddisfatte.

Infatti, l'Adunanza Plenaria, con le **sentenze n. 17 e 18 del 9.11.2021**, dopo aver ricordato che, in ossequio alla decisione della Corte di Giustizia *Promoimpresa* le **concessioni di beni demaniali per finalità turistico - ricreative rappresentano autorizzazioni di servizi ai sensi dell'art. 12 della direttiva c.d. servizi**, come tali sottoposte all'obbligo di gara, ha concluso che **le disposizioni legislative recanti proroghe automatiche delle concessioni demaniali sono incompatibili con il diritto europeo, per contrasto sia con gli artt. 49 e 56 del T.F.U.E. sia con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE** e che, al fine di evitare il significativo impatto socio-economico che deriverebbe da una decadenza immediata e generalizzata di tutte le concessioni in essere, **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.**

Ciò premesso, il titolo in virtù del quale il ricorrente agisce – in prima battuta – nel presente giudizio, facendo valere la lesione della propria sfera giuridica, ha cessato di produrre i propri effetti in data 31.12.2023. **Quale titolare di una concessione che ha cessato di produrre i propri effetti in data antecedente all'approvazione del PRP, questi è pertanto privo di una posizione giuridica qualificata e differenziata rispetto alla generalità dei consociati (legittimazione a ricorrere).**

Allo stesso modo, **venuto meno tale titolo concessorio, il ricorrente non trarrebbe dall'annullamento degli atti impugnati alcuna utilità concreta e attuale, non potendo disporre, comunque, per il futuro, di tale concessione (interesse ad agire).**

Quanto, invece, allo scrutinio della posizione giuridica del ricorrente quale operatore economico del settore, le due condizioni dell'azione, ad avviso del Collegio, risultano soddisfatte.

Invero, **che la concessione abbia cessato di produrre i propri effetti giuridici in data 31.12.2023 non esclude che il ricorrente possa partecipare alla futura procedura di gara**

a cui potrà essere sottoposto il suddetto tratto demaniale ai fini dell'adozione di un nuovo atto concessorio, in applicazione dei principi eurounitari in materia.

Quale operatore del settore, il ricorrente è pertanto portatore di un **interesse differenziato e qualificato a contestare la legittimità degli atti gravati**, dal cui eventuale annullamento per via giudiziale lo stesso ricorrente conseguirebbe un vantaggio concreto, atteso che l'area, mantenendo l'attuale destinazione e non risultando incisa dal PRP, sarebbe suscettibile di essere interessata da una procedura competitiva avente ad oggetto la gestione dello stabilimento balneare.

Pubblicato il 13/07/2026

N. 02058/2026 REG.PROV.COLL.

N. 00031/2026 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 31 del 2026, proposto da Pierpaolo Ismaele Rosario Bellia Pappalardo, in proprio e nella qualità di titolare e legale rappresentante della ditta individuale "Lido Scogliera D'Armisi", rappresentato e difeso dagli avvocati Massimo Cavaleri e Lidia Spadafora, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale di Catania, domiciliataria *ex lege* in Catania, via Vecchia Ognina, 149;
Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, in persona del legale rappresentante *pro*

tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale di Catania, domiciliataria *ex lege* in Catania, via Vecchia Ognina, 149;

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale di Catania, domiciliataria *ex lege* in Catania, via Vecchia Ognina, 149;

Presidenza della Regione Siciliana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale di Catania, domiciliataria *ex lege* in Catania, via Vecchia Ognina, 149;

Assessorato dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale di Catania, domiciliataria *ex lege* in Catania, via Vecchia Ognina, 149;

Comune di Catania, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Maria Pia Di Primo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
Comune di Augusta, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

in parte qua,

1) della delibera del Comitato di Gestione dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale n. 8 del 29.10.2025, avente ad oggetto l'approvazione del nuovo Piano Regolatore Portuale (PRP) del Porto di Catania e di tutti gli atti che lo compongono, ivi comprese le Norme Tecniche di Attuazione, la Relazione Generale, il Rapporto Ambientale, le Dichiarazioni di Sintesi e le tavole allegate;

2) del Documento di Programmazione Strategica di Sistema (DPSS) adottato dall'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale con delibera del Comitato di Gestione n. 14 del 16.12.2020, ivi comprese la Relazione Illustrativa e le tavole allegate;

3) del Decreto n. 53 del 11.03.2022 del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile di approvazione del predetto DPSS;

4) ove occorra, del Decreto n. 284 del 9.10.2025 del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica che, di concerto con la Regione Siciliana - Assessorato Regionale dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana, conclude la procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS);

5) ove occorra, del parere n. 76 del 21.05.2025 reso dalla Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale - VIA VAS - sottocommissione VAS;

6) ove occorra, del parere favorevole con prescrizioni reso dell'Assessorato dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana della Regione Siciliana, trasmesso con nota prot. 31630 del 5.09.2025, comprensivo della nota prot. n. 3314 del 21.03.2025, come integrato con nota prot. n. 9351/2 del 13.08.2025;

7) di tutti gli atti allegati ai precedenti, presupposti, collegati, connessi e consequenziali, ivi compresi i prodromici avvisi di avvio dei procedimenti, pregiudizievoli ancorché non conosciuti e non comunicati.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale, del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, della Presidenza della Regione Siciliana, dell'Assessorato dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana e del Comune di Catania;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 giugno 2026 il dott. Francesco Fichera e uditi per le parti costituite i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con delibera del Comitato di Gestione n. 8 del 29.10.2025 l'Autorità del Sistema Portuale del Mare della Sicilia Orientale ha approvato il Piano Regolatore Portuale (PRP) del Porto di Catania ai sensi dell'articolo 5, comma 2-*bis*, lett. c), della L. 84/1994.

L'approvazione del PRP è stata preceduta dall'acquisizione dei pareri resi dai soggetti indicati dall'art. 5, comma 2-*bis*, lett. b), della L. n. 84/1994, di seguito elencati:

- parere della Regione Siciliana, reso con prot. n. 1419 del 28.01.2025;
- parere del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, reso con prot. n. 3166 del 19.03.2025;
- parere del Comune di Catania, reso con delibera del Consiglio comunale n. 14 del 21.03.2025;
- parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, reso con prot. n. 97 del 24.06.2025.

In ossequio a quanto previsto dall'art. 5, comma 3-*ter*, della L. n. 84/1994, il PRP è stato sottoposto, altresì, alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica (c.d. VAS).

Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, sulla scorta del parere reso dalla Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale – VIA e VAS, sottocommissione VAS, n. 76 del 21.05.2025, e del parere della Regione Siciliana - Assessorato dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana, prot. n. 31630 del 5.09.2025, ha concluso, con Decreto Ministeriale n. 284 del 9.10.2025, la suddetta procedura di VAS con raccomandazioni,

suggerimenti, condizioni e osservazioni richiamati agli artt. 2, 3 e 4 del medesimo decreto.

Il PRP prevede, tra l'altro, la realizzazione della nuova darsena turistica a nord dell'attuale darsena commerciale, spingendosi sino all'area ove risulta collocata la Scogliera D'Armisi (detta anche "Larmisi").

Il sig. Pierpaolo Ismaele Rosario Bellia Pappalardo è titolare della ditta individuale "Lido Scogliera D'Armisi", a seguito del subentro nella titolarità della concessione demaniale marittima (C.D.M.) n. 481/2007, oggetto di rinnovo con C.D.M. n. 560/2013, avvenuto dopo il decesso del precedente titolare, il Sig. Pietro Bellia, come formalizzato nel D.R.S. n. 836 del 4.07.2023.

2. Con ricorso notificato in data 30.12.2025 e depositato il 7.01.2026 Il sig. Pierpaolo Ismaele Rosario Bellia Pappalardo, in proprio e nella qualità di titolare e legale rappresentante della ditta individuale "Lido Scogliera D'Armisi" ha impugnato, chiedendone l'annullamento, *in parte qua*, i seguenti atti: 1) la delibera del Comitato di Gestione dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale n. 8 del 29.10.2025, avente ad oggetto l'approvazione del nuovo Piano Regolatore Portuale (PRP) del Porto di Catania e tutti gli atti che lo compongono, ivi comprese le Norme Tecniche di Attuazione (N.T.A.), la Relazione Generale, il Rapporto Ambientale, le Dichiarazioni di Sintesi e le tavole allegate; 2) il Documento di Programmazione Strategica di Sistema (DPSS) adottato dall'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale con delibera del Comitato di Gestione n. 14 del 16.12.2020, ivi comprese la Relazione Illustrativa e le tavole allegate; 3) il Decreto n. 53 del 11.03.2022 del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile di approvazione del predetto DPSS; 4) ove occorra, il Decreto n. 284 del 9.10.2025 del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica che, di concerto con la Regione Siciliana - Assessorato Regionale dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana, conclude la procedura VAS; 5) ove occorra, il parere n. 76 del 21.05.2025 reso dalla Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale - VIA VAS - sottocommissione VAS; 6) ove occorra, il parere favorevole con prescrizioni reso dell'Assessorato dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana della Regione Siciliana, trasmesso con nota prot. 31630 del 5.09.2025, comprensivo della nota prot. n. 3314 del 21.03.2025, come integrato con nota prot. n. 9351/2 del 13.08.2025; 7) tutti gli atti allegati ai precedenti, presupposti, collegati, connessi e consequenziali, ivi compresi i prodromici avvisi di avvio dei procedimenti, pregiudizievoli ancorché non conosciuti e non comunicati.

Il ricorso è stato proposto per i seguenti motivi di diritto: 1) *Violazione dell'art. 136 Cost.; violazione dell'art. 30 L. n. 87/1953; violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.; violazione degli artt. 5 L. n. 84/1994 e dell'art. 21-septies L. n. 241/1990 - Nullità per difetto di attribuzione - Illegittimità derivata*; 2) *Violazione degli artt. 5 e 6 L. n. 84/1994 sotto un ulteriore profilo: difetto di attribuzione e carenza assoluta di potere; pianificazione in area non portuale, ma di competenza della Regione Siciliana "Demanio Marittimo"; violazione del D.M. MIMS n. 53 dell'11 marzo 2022 e del DPSS; Eccesso di potere per straripamento*; 3) *Violazione dell'art. 3 e 9 della Costituzione; violazione degli artt. 2 e 3 del Decreto n. 284 del 9 ottobre 2025 per violazione a) del Parere n. 76 del 21 maggio 2025 della Commissione Tecnica VIA VAS; violazione del principio di massima precauzione in materia ambientale*;

violazione del parere trasmesso dalla Regione Siciliana con nota prot. 31630 del 5 settembre 2025; violazione del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio art.135 e ss. D.lgs. 42/2004: violazione dell'art. 11 delle Norme di Attuazione del Piano Paesaggistico approvato con D.A. 031/GAB del 3 ottobre 2018 e ss.mm.ii.; eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento; violazione del principio di massima precauzione in materia ambientale; 4) Violazione e falsa applicazione dell'art. 13, comma 4, e dell'Allegato VI Parte II del D.lgs. 152/2006; violazione dell'Allegato I alla Direttiva 2001/42/CE; eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, difetto di motivazione e illogicità manifesta; 5) Violazione dell'art. 9 della Costituzione; violazione dell'art. 3 del D.lgs. 42/2004; eccesso di potere per irragionevolezza; eccesso di potere per illogicità, ingiustizia manifesta; eccesso di potere per sviamento.

2.1. Con il primo motivo di ricorso la parte ricorrente rileva che l'art. 5 della L. n. 84/1994, che disciplina il procedimento di approvazione del DPSS, atto prodromico al PRP, è stato dichiarato incostituzionale *in parte qua* dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 6/2023, stante *“l'assenza di un idoneo strumento collaborativo nel procedimento di approvazione del DPSS”*.

Il Giudice delle Leggi, in particolare, ha *«dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui, sostituendo l'art. 5, comma 1-bis, della legge n. 84 del 1994, prevede che il DPSS “è approvato dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-ter della presente legge”, a seguito di parere della regione territorialmente interessata da esprimere nel termine di quarantacinque giorni, anziché «è approvato, nei quarantacinque giorni successivi all'acquisizione del parere del comune, previa intesa con la regione territorialmente interessata, dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-ter della presente legge. In caso di mancanza di accordo si applicano le disposizioni di cui all'art. 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241 in quanto compatibili»*.

Secondo la prospettazione di parte, la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-septies, lettera a), del D.L. n. 121 del 2021 assumerebbe rilevanza nel presente giudizio, attesa la stretta connessione tra il DPSS e il PRP, concretizzandosi una nullità per carenza di potere in astratto in quanto la norma dichiarata incostituzionale avrebbe investito il meccanismo decisionale e quindi l'attribuzione esclusiva del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità della sua approvazione, con conseguente nullità in violazione dell'art. 21-septies L. n. 241/1990.

A ciò conseguirebbe, altresì, il vizio di invalidità sopravvenuta o derivata del PRP, inciso, nella sua legittimità, dal vizio di carenza di potere da cui sarebbe avvinto il presupposto DPSS.

2.2. Con la seconda doglianza si deduce la violazione degli artt. 5 e 6 della L. 84/1994, in quanto il PRP estenderebbe il suo perimetro applicativo oltre i limiti della circoscrizione territoriale dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale vigenti in quel

momento, all'interno dei quali non sarebbe ricompresa la Scogliera D'Armisi.

L'art. 6, comma 15, in particolare, imporrebbe uno specifico procedimento finalizzato all'estensione dei limiti dell'area portuale, la quale deve essere approvata con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e previo parere della Conferenza unificata Stato - Regioni - Città ed Autonomie Locali, secondo la procedura prevista dall'art. 17, comma 2, della L. 400/1998, non adottato al momento di approvazione del PRP.

La pianificazione operata con il PRP, pertanto, sarebbe viziata da carenza assoluta di potere e da difetto di attribuzione, oltretutto da straripamento.

2.3. Con la terza censura viene rilevato che il PRP non abbia recepito le osservazioni e i rilievi formulati durante il procedimento di approvazione dalle Amministrazioni e dagli *stakeholder* coinvolti nella sua consultazione, volti a preservare l'integrità fisica della Scogliera D'Armisi.

Si evidenzia, in particolare, che con nota prot. 3314 del 21.03.2025 la Soprintendenza per i Beni Culturali e Ambientali di Catania abbia rappresentato che *“Dal confronto tra le foto-simulazioni ante e post opera contenute nell'Allegato 2 del Rapporto Ambientale si evince che la banchina della nuova darsena turistica comprometterà la scogliera lavica. Si ritiene che tale intervento non sia compatibile con la preservazione dei valori paesaggistici, naturalistici e geologici di pregio che caratterizzano questo tratto di scogliera catanese”,* concludendo che *“Il progetto del nuovo porto turistico non includa la Scogliera d'Armisi, dalla quale dovrà mantenersi a distanza, affinché ne sia garantita la salvaguardia fisica e percettiva”*.

La *“risagomatura delle opere esterne in corrispondenza delle zone interessate allo scopo di ridurre al minimo l'eventuale impatto delle opere di piano”*, di cui si dà contezza nel PRP (e, nello specifico, nella documentazione ad esso allegata) al fine di recepire la suddetta “condizione”, costituirebbe, secondo la prospettazione della parte ricorrente, un'elusione del preciso vincolo posto dalla Soprintendenza.

Viene osservato, a tal riguardo, che la Scogliera D'Armisi si componga anche di una parte sommersa, la quale risulterebbe comunque interessata dalle opere previste dal PRP.

Parimenti non recepite risulterebbero le osservazioni formulate nel parere del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica n. 76 del 21.05.2025, con il quale veniva richiesto un approfondimento sugli impatti della darsena turistica sull'integrità fisica della Scogliera D'Armisi.

Nelle note di riscontro specifiche, l'Autorità di Sistema Portuale avrebbe erroneamente affermato che i fondali antistanti non presenterebbero caratteri di particolare pregio, secondo quanto riportato nella relazione illustrativa redatta all'esito dei rilievi subacquei condotti in data 29.03.2025, ove si afferma che *“I rilievi hanno confermato che l'area non è connotata da flora e fauna di particolare pregio e che anche le parti immerse sono in gran parte occupate dalla mantellata di massi naturali a suo tempo collocati per la protezione dal moto ondoso del muro in calcestruzzo”*.

Tali assunti sarebbero smentiti da quanto riportato nella relazione tecnica redatta dall'Arch. Antonio Trapani e nella relazione redatta dal Prof. Carmelo Ferlito e dall'Ing. Roberto De Pietro, versate in atti dalla stessa parte ricorrente, laddove si legge che *«le lave che oggi costituiscono le pareti della scogliera non sono i fronti lavici dell'epoca alla quale è avvenuto l'evento eruttivo, bensì gli attuali fronti dell'azione erosiva del mare. Da ciò se ne deduce che più alte sono le scogliere attualmente affioranti maggiore è la distanza alla quale i campi lavici delle singole eruzioni si sono spinti. Dal momento che si tratta di lave subaeree ne deduciamo che il mare non poteva essere presente al momento della messa in posto delle lave. D'altronde, in base alle curve eustatiche, il livello del mare durante l'ultimo periodo glaciale (Wurm) era diversi metri più basso dell'attuale. Tale premessa serve a fornire gli elementi deduttivi fondamentali che ci portano a dire che in corrispondenza della "scogliera del Larmisi" i fondali marini prospicienti debbano necessariamente essere costituiti da lave relative ai campi lavici subaerei. Dal momento che le lave attualmente affioranti nella scogliera del Larmisi, a valle della ferrovia, hanno una quota massima di circa 18 m sul livello del mare, i campi lavici relativi dovevano essersi spinti parecchio ad est»*.

Il suddetto parere n. 76/2025, inoltre, avrebbe evidenziato che *"La descrizione delle alternative presente nel RA non appare esaustiva e risulta carente sia per quanto concerne la descrizione delle stesse, sia per i termini di valutazioni ambientali su cui si dovrebbe essere basata la scelta dell'alternativa proposta"*.

L'operato dell'Autorità di Sistema Portuale, conclude la parte, si porrebbe in contrasto con il principio di precauzione di cui all'art. 3-ter, primo comma, del D.lgs. 152/2006, tenuto conto, in particolare, che la risagomatura operata sulla darsena turistica non risulterebbe accompagnata da alcuno studio concreto in grado di preservare i rischi di crollo e di danneggiamento irreversibile né avrebbe considerato gli effetti del necessario sbancamento del fondale lavico.

2.4. Con il quarto motivo di ricorso viene rilevato che l'Autorità di Sistema Portuale non avrebbe ottemperato alla richiesta della formulata dalla Commissione Tecnica Specialistica di *"analizzare alternative di piano senza la realizzazione del porto turistico esterno e/o analizzare un'alternativa di piano senza la realizzazione del prolungamento del molo di sopraflutto"*, formulata nel parere di scoping n. 2 del 21.10.2024, con conseguente violazione dell'art. 13, quarto comma, del D.lgs. 152/2006, il quale impone di considerare tutte le alternative possibili al fine di salvaguardare il patrimonio ambientale, ivi compresa la c.d. "alternativa zero", ovvero l'eventualità di raggiungere l'obiettivo programmato senza l'esecuzione dell'intervento sottoposto a VAS.

Nel Rapporto Ambientale definitivo, in particolare, non si darebbe sufficiente contezza di aver vagliato con attenzione l'alternativa di non realizzare la nuova darsena turistica in prossimità della Scogliera D'Armisi, riportando, unicamente, che *"Nello specifico, a nord del Porto di Catania, la radice della diga di sopraflutto del nuovo porto turistico è stata attuata una risagomatura esterna. Tenendo conto delle dimensioni dell'affioramento orientale, la nuova soluzione proposta ha consentito di preservare oltre il 90% degli stessi, senza nel contempo, inficiare la strategia complessiva di sviluppo dettata dal Piano e lasciando sostanzialmente inalterate le quantità previste delle nuove superfici portuali"*.

Tale considerazione, in particolare, terrebbe conto dei soli affioramenti di roccia lavica, senza considerare l'habitat del fondale inciso dalle opere di scavo e cementificazione.

Si lamenta, altresì, che non sia stata mai presa in considerazione l'alternativa di spostare il traffico Ro-Ro su Augusta per liberare le aree a sud di Catania e permettere di estendere la capacità del porto senza la costruzione della nuova darsena turistica nonché senza consumo di suolo e mare, nonostante diversi *stakeholder* avessero sottoposto la questione.

Ne consegue, conclude la parte, che l'azione amministrativa posta in essere dall'Autorità di Sistema Portuale risulti avvinta, altresì, da difetto di istruttoria.

2.5. Con la quinta e ultima doglianza viene evidenziato che il tratto di costa che si estende dal Porto di Catania verso nord costituisca storicamente la prima area destinata alla balneazione dei cittadini catanesi e che, di conseguenza, lo stabilimento balneare posto sulla Scogliera D'Armisi rivesta, in quanto tale, un notevole interesse storico, costituendo uno strumento di fruizione e di valorizzazione della scogliera lavica e dei suoi fondali.

In coerenza con quanto esposto, il Comune di Catania, esprimendo il proprio parere ai sensi dell'art. 5, comma 2-*bis*, della L. 84/1994, con delibera del Consiglio comunale n. 14 del 21.03.2025 avrebbe richiesto all'Autorità di Sistema Portuale di *"Prevedere a livello progettuale la realizzazione delle opere necessarie al mantenimento di un'area destinata alla balneazione sul fronte scogliera D'Armisi"*.

Sebbene nelle previsioni di piano, nei relativi elaborati, nonché, in ultimo, nelle N.T.A. l'area venga qualificata come "Area F2", ossia come *"Area oggetto di rinaturalizzazione della foce del torrente Acquicella e di un tratto della scogliera D'Armisi"*, la predetta scogliera risulterebbe esclusa da tale rinaturalizzazione, la quale, invece, viene prevista con riguardo al torrente Acquicella.

L'unico riferimento sarebbe stato previsto nell'art. 24.1. delle N.T.A., ove si legge che *"Rientra in queste aree anche una quota parte della zona nord del porto nella quale sono state stralciate le opere della nuova darsena turistica con l'inibizione alla nuova edificazione al fine di garantire, nel tempo, l'integrità della scogliera D'Armisi"*.

A ciò conseguirebbe l'ulteriore illegittimità delle previsioni del PRP nella parte in cui prevedono che l'area a nord della darsena turistica siano destinate ad area filtro e/o rinaturalizzazione escludendo, tuttavia, il mantenimento di una residua vocazione balneare, come invece sarebbe stato richiesto dal Comune di Catania con delibera del Consiglio comunale n. 14 del 21.03.2025.

3. L'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la Presidenza della Regione Siciliana e l'Assessorato dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana della Regione Siciliana si sono costituiti in giudizio per resistere al ricorso in data 9.01.2026.

4. Il Comune di Catania si è costituito in giudizio in data 9.01.2026 e, con successiva memoria

del 10.01.2026, ha chiesto il rigetto del ricorso.

5. Con memoria del 21.05.2026 l'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale ha eccepito, preliminarmente, il difetto di legittimazione e di interesse ad agire della parte ricorrente.

Si osserva, in particolare, che la parte tragga la propria legittimazione ad agire dalla titolarità di una concessione demaniale marittima di tipo turistico-ricreativo la quale risulterebbe scaduta in data 31.12.2023 e, dunque, non più efficace, difettando, pertanto, l'indispensabile condizione dell'azione rappresentata dall'effettiva spettanza della situazione soggettiva legittimante.

Tale circostanza emergerebbe dalla lettura del D.R.S. n. 836 del 4.07.2023 – avente ad oggetto il rilascio dell'autorizzazione, ai sensi dell'art. 46, comma 3, del Codice della Navigazione, alla conferma di subentro del sig. Pierpaolo Ismaele Rosario Bellia Pappalardo nella titolarità della succitata concessione demaniale marittima di tipo turistico-ricreativo – in seno al cui preambolo si dà atto della *“nota della S.T.A. Catania, prot. n. 15218 del 09/03/2022, con la quale viene informato il Titolare della C.D.M. n. 560/2013 che le Sentenze del Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria n. 17 e 18 del 09/11/2021 hanno statuito l'inapplicabilità delle norme concernenti le proroghe delle concessioni demaniali marittime al 31/12/2033 e pertanto la suddetta C.D.M. n. 560/2013 ha efficacia fino al 31/12/2023”*.

Difetterebbe, altresì, il requisito dell'interesse ad agire, atteso che non risulterebbe esser stata fornita la prova della sussistenza dei pregiudizi causati dall'intervento urbanistico.

Quanto al primo motivo viene rilevato che il DPSS approvato in data 11.03.2022, quale atto autonomamente impugnabile non avente mera natura endoprocedimentale, non sarebbe sottoposto all'effetto retroattivo della sentenza della Corte Costituzionale n. 6/2023, con la conseguenza che la dichiarazione di illegittimità parziale dell'art. 5 della L. 84/1994 non produca i propri effetti sul D.M. n. 53 dell'11.03.2022, di approvazione del predetto DPSS dell'Autorità di Sistema Portuale.

In ordine al secondo motivo, viene eccepita la carenza di legittimazione attiva e di interesse, atteso che, sulla base della disciplina posta dall'art. 5 della L. n. 84/1994, l'unico soggetto legittimato a muovere la censura risulterebbe l'Ente proprietario delle aree che eccedono i confini di operatività delle aree, la Regione Siciliana, quale titolare del demanio; l'acquisizione di tali aree, inoltre, avverrebbe con le procedure previste dal D.P.R. n. 327/2001.

Nel merito, si osserva che per la porzione residua della costa settentrionale sino al limite della Scogliera D'Armisi, non compresa nel perimetro di competenza dell'Autorità al momento dell'approvazione del PRP, la stessa Autorità abbia dato corso al procedimento di ampliamento della circoscrizione territoriale con istanza presentata con nota prot. n. 17746 del 4.10.2023, volta all'avvio dell'*iter* di cui all'art. 6, comma 15, della L. n. 84/1994, la quale è stata seguita dall'avvenuta acquisizione dei pareri favorevoli resi dagli Enti competenti. La comprensione all'interno del PRP di aree in corso di trasferimento alla titolarità ed alla gestione dell'Autorità di Sistema Portuale al momento della sua approvazione, quindi, sarebbe espressione del principio di buona amministrazione e risulterebbe coerente con l'art. 5 della L.

n. 84/1994. Le previsioni relative ad aree non ancora rientranti nei limiti territoriali dell'Autorità, inoltre, avrebbero natura programmatica e la loro efficacia sarebbe implicitamente condizionata al perfezionamento del necessario procedimento di ampliamento.

Riguardo al terzo motivo di ricorso, si osserva che le prescrizioni indicate dai competenti Enti ambientali siano state recepite nella versione finale del PRP, con interventi che hanno modificato la precedente pianificazione sull'area della Scogliera D'Armisi, introducendo un vincolo di inedificabilità in tale area nonché la risagomatura del tratto in radice della diga di sopraflutto del porto turistico esterno.

Relativamente al quarto motivo l'Amministrazione portuale sostiene che, pur non ritenendo di scegliere la c.d. "opzione 0", ossia di lasciare inalterato il Piano Regolatore Portuale del 1978, siano state recepite le indicazioni proposte dalla Commissione Tecnica di Valutazione del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, con concreti interventi e con la modifica della prima stesura del nuovo PRP.

In riscontro alle esigenze, rappresentate dagli Uffici, di *"approfondire l'analisi delle alternative con la valutazione di un'alternativa progettuale che comporti la minor interferenza possibile con l'ambito della foce del t. Acquicella"* e di *"verificare la possibilità di adottare, per la nuova diga di levante del porto turistico esterno, la configurazione ipotizzata nell'alternative PRP1 e PRP2, preservando, in tal modo, dal tombamento la maggior parte dell'affioramento orientale, riferito alla scogliera d'Armisi"*, l'Autorità avrebbe ritenuto di:

- non realizzare il molo guardiano in sponda destra del torrente Acquicella, lasciando la foce dello stesso libera di modificarsi nel tempo in relazione all'apporto di sedimenti provenienti da mare o da terra;
- risagomare la diga di levante nelle dimensioni utili ad evitare il tombamento di oltre il 90% degli affioramenti della Scogliera D'Armisi.

Quanto, in ultimo, al quinto motivo di ricorso, viene rilevato che la scelta di destinare l'area in contestazione a zona filtro, con limitazione delle trasformazioni edilizie e delle utilizzazioni antropiche maggiormente impattanti, risulti coerente:

- con il complessivo ridisegno dell'assetto portuale;
- con le prescrizioni e osservazioni formulate dagli enti coinvolti nella procedura ambientale;
- con l'esigenza di contemperare sviluppo infrastrutturale e conservazione della scogliera lavica;
- con la necessità di garantire una fascia di mitigazione e separazione funzionale tra le aree portuali operative e il contesto urbano costiero.

Non risponderebbe al vero, inoltre, sostiene l'Autorità, l'assunto secondo cui le previsioni pianificatorie in ordine all'area filtro prevista nella zona nord del Porto in coincidenza con la

Scogliera D'Armisi avrebbero dovuto contemplare uno specifico progetto di rinaturalizzazione, dal momento che, allo stato della procedura di VAS, un simile passaggio sarebbe stato esclusivamente previsto in relazione alla distinta area a sud, in prossimità del torrente Acquicella.

Si evidenzia, altresì, che la mera esistenza di una concessione demaniale marittima o di una precedente utilizzazione economica dell'area non determini, comunque, alcun obbligo per l'Amministrazione di mantenere immutata la relativa destinazione funzionale.

6. Con ulteriore memoria del 21.05.2026 l'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse ad agire nella parte in cui viene sottoposto a impugnazione il D.M. 53/2022 di approvazione del DPSS, atteso che tale atto avrebbe valore di "alta programmazione" senza generare, di per sé, l'effetto lesivo lamentato dalla parte, il quale discenderebbe unicamente dalle norme tecniche e dalle localizzazioni di dettaglio del PRP.

Viene altresì eccepito il difetto di legittimazione passiva del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il quale avrebbe assunto nella fase di approvazione del DPSS e del successivo PRP un mero ruolo consultivo, esercitando sulla Autorità di Sistema Portuale esclusivamente funzioni di indirizzo e vigilanza.

7. Con memoria del 22.05.2026 la parte ricorrente ha replicato all'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione ad agire e di interesse a ricorrere sollevata dall'Autorità di Sistema Portuale, sostenendo che gli atti impugnati si rilevino lesivi in ragione della propria qualità di attuale concessionario dell'area interessata (oggi destinata alla balneazione) e, in ogni caso, in considerazione della propria qualità di operatore economico del settore della gestione degli stabilimenti balneari. Si osserva, al riguardo, che la realizzazione della nuova darsena turistica collocata a nord dell'attuale darsena commerciale, ridefinendo nuovi limiti della circoscrizione territoriale dell'Autorità di Sistema Portuale, muti irreversibilmente la destinazione di tale area, generando, in tal modo, un pregiudizio significativo alla società meritevole di tutela in ragione dello stabile collegamento con il luogo inciso dall'atto impugnato.

La parte ha altresì declinato ulteriormente le proprie censure esposte in ricorso.

8. Con memoria del 22.05.2026 il Comune di Catania ha eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva, in quanto Ente privo di potestà decisoria nell'ambito del procedimento di approvazione del PRP.

La parte ha altresì sinteticamente replicato alle censure sollevate dalla parte ricorrente, chiedendo il rigetto del ricorso per la parte relativa alla posizione resa dall'Ente nel procedimento di approvazione del PRP.

9. Con memoria di replica del 2.06.2026 lo stesso Comune ha altresì eccepito la carenza di legittimazione ad agire e di interesse a ricorrere della parte ricorrente, facendo proprie le argomentazioni già formulate, al riguardo, dall'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia

Orientale.

10. Con memoria di replica del 3.06.2026 la parte ricorrente ha ulteriormente replicato all'eccezione di carenza di legittimazione a ricorrere e di difetto di interesse ad agire sollevata dalle controparti e, altresì, ha controdedotto rispetto all'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Autorità di Sistema Portuale quanto all'impugnazione del DPSS, il quale avrebbe natura di atto presupposto non immediatamente lesivo, da sottoporre a gravame insieme al successivo PRP.

La parte, in ultimo, ha nuovamente declinato le proprie censure esposte in ricorso.

11. In data 19.06.2026 l'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale ha versato in atti un'istanza di rinvio della trattazione della causa, rappresentando che, come da comunicato stampa del Consiglio dei Ministri del 4.06.2026, versato in atti, lo stesso Consiglio dei Ministri avesse approvato lo schema di "Regolamento recante modifica dei limiti territoriali della circoscrizione dell'Autorità di sistema portuale del mare di Sicilia orientale nel porto di Catania", nell'ambito del procedimento di cui all'art. 6, comma 15, della L. n. 84/1994, di prossima definizione.

12. All'udienza pubblica del 24.06.2026, presenti i difensori delle parti come da verbale, l'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale ha rappresentato al Collegio che, secondo quanto riportato nel sito istituzionale della Presidenza della Repubblica, in data 19.06.2026 è stato firmato il Decreto del Presidente della Repubblica recante "Modifica dei limiti territoriali della circoscrizione dell'Autorità di sistema portuale del mare di Sicilia Orientale nel porto di Catania".

Quest'ultima, quindi, ha insistito per l'accoglimento della propria istanza di rinvio, alla quale, invece, la parte ricorrente si è opposta.

Il Comune di Catania si è associato alla suddetta istanza dell'Autorità di Sistema Portuale.

Dopo un'articolata discussione, la causa è stata posta in decisione, anche sulla predetta istanza di rinvio.

13. Deve dapprima scrutinarsi l'istanza di rinvio versata in atti dall'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale, la quale, ad avviso del Collegio, deve essere respinta.

13.1. L'art. 73, comma 1-bis, del c.p.a. prevede, con l'obiettivo di promuovere l'uso efficiente e razionale della risorsa giurisdizionale, che *"Il rinvio della trattazione della causa è disposto solo per casi eccezionali, che sono riportati nel verbale di udienza..."*; la giurisprudenza ha in più occasioni affermato che tale ipotesi ricorre solo in presenza di *"...gravi ragioni idonee a incidere, se non tenute in considerazione, sulle fondamentali esigenze di tutela del diritto di difesa costituzionalmente garantite atteso che, pur non potendo dubitarsi che anche il processo amministrativo è regolato dal principio dispositivo, in esso non vengono in rilievo esclusivamente interessi privati, ma trovano composizione e soddisfazione anche gli interessi pubblici che vi sono coinvolti (cfr., ex multis, Cons. Stato, sez. VII, 4 giugno 2026 e la*

giurisprudenza ivi citata: Cons. Stato, sez. II, 3 novembre 2025, n. 8526; C.G.A.R.S., sez. giur., 31 gennaio 2022, n. 153; Cons. Stato, sez. IV, 18 marzo 2026, n. 2319; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-*quater*, 17 giugno 2026, n. 11127; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 24 ottobre 2025, n. 2973).

In coerenza con la *ratio* sottesa a tale disposizione, introdotta con il D.L. 9 n. 90/2021, convertito in L. n. 113/2021, le parti hanno solo la facoltà di illustrare le ragioni che potrebbero giustificare un eventuale differimento dell'udienza, spettando ad esse la disponibilità delle proprie pretese sostanziali e, in funzioni di esse, del diritto di difesa in giudizio; la disponibilità dell'organizzazione e dei tempi del processo, invece, compete al giudice, il quale è investito del compito di conciliare e coordinare la tempistica processuale con l'esercizio del diritto di difesa.

Nel caso di specie, quest'organo giudicante ritiene che non sussistano i "*casi eccezionali*" per disporre il rinvio della trattazione della causa, atteso che le fondamentali esigenze di diritto di difesa di tutte le parti risultano essere state ampiamente salvaguardate e che l'evidenza fattuale posta dall'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale a sostegno della propria istanza di rinvio – ossia la definizione ritenuta prossima del procedimento di cui all'art. 6, comma 15, della L. n. 84/1994 e il conseguente ampliamento dei limiti territoriali della circoscrizione dell'Autorità – nulla aggiunge, ai fini della necessità di garantire il suddetto diritto di difesa a tutte le parti processuali, a quanto già ampiamente controdedotto dalla stessa Autorità al fine di replicare alle censure di merito sollevate da chi ricorre in giudizio.

Quanto specificatamente argomentato dall'Autorità di Sistema Portuale, al riguardo, nell'ambito dell'attività difensiva svolta in giudizio, infatti, consente al Collegio di definire la presente controversia prescindendosi dalla definizione del suddetto procedimento di cui all'art. 6 della L. 84/1994.

In assenza dei presupposti di legge per disporre il rinvio, la peculiare natura e la rilevanza degli interessi pubblici e privati coinvolti nel presente giudizio, peraltro, rendono opportuna una pronta risposta di giustizia da parte di questo Tribunale.

L'istanza di rinvio, conseguentemente, deve esser respinta.

14. In applicazione dei dettami dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 5 del 2015 (cfr., in particolare, para. 5.3.), devono preliminarmente scrutinarsi le eccezioni di difetto di legittimazione passiva sollevate, rispettivamente, dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dal Comune di Catania, perimetrando, conseguentemente, i soggetti aventi titolo a stare nel presente giudizio.

14.1. Le due eccezioni, ad avviso del Collegio, sono da ritenersi fondate limitatamente all'impugnazione della delibera del Comitato di Gestione dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale n. 8 del 29.10.2025, avente ad oggetto l'approvazione del nuovo Piano Regolatore Portuale (PRP) del Porto di Catania, nonché di tutti gli atti che lo compongono.

Entrambi gli Enti, invero, sono stati evocati in giudizio nelle vesti di Amministrazioni intime. Tuttavia, nessuna delle suddette Amministrazioni è titolare del potere amministrativo mediante il quale viene posta in essere la pianificazione delle aree portuali e retro-portuali, la quale, secondo quanto previsto dall'art. 5, comma 1-*quinquies*, della L. 84/1994, è “...di competenza esclusiva dell'Autorità di sistema portuale, che vi provvede mediante l'approvazione del PRP”.

Le due Amministrazioni intime, in coerenza con quanto disposto dal successivo comma 2-*bis*, svolgono – nel procedimento di approvazione del PRP – un ruolo consultivo e, conseguentemente, non sono titolari del potere di amministrazione attiva la cui legittimità viene sottoposta a censura mediante l'odierno ricorso.

14.2. La parte ricorrente, tuttavia, sottopone al Collegio, mediante il primo motivo di ricorso, una doglianza direttamente involgente il procedimento di approvazione del DPSS, la cui adozione da parte dell'Autorità di Sistema del Mare di Sicilia Orientale è seguita dalla sua “approvazione” da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la quale avviene mediante decreto ministeriale.

Rispetto a questa censura tale Ministero, quale Ente che approva, al termine del relativo procedimento, il predetto documento di programmazione strategica di sistema, e, quindi, quale soggetto titolare di un potere amministrativo previsto dalla Legge (cfr. art. 5, comma 1-*bis*, della L. 84/1994), è stato correttamente intimato da chi ricorre in giudizio.

L'estromissione dal presente giudizio per carenza di legittimazione passiva, quindi, va disposta solo con riguardo al Comune di Catania.

15. La prima eccezione di inammissibilità sollevata dall'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale, alla quale ha aderito, in seguito, il Comune di Catania (estromesso ora dal giudizio), con la quale è stata rilevata la carenza di legittimazione ad agire e di interesse a ricorrere della parte ricorrente, ad avviso del Collegio, è da ritenersi parzialmente fondata alla luce di quanto di seguito esposto e considerato.

15.1. È utile premettere, a fini di inquadramento sistematico, che, per consolidata giurisprudenza, alla quale il Collegio accede, la c.d. *vicinitas*, “...quale criterio di individuazione della legittimazione ad agire, esprime lo stabile collegamento tra un determinato soggetto e il territorio o l'area sul quale sono destinati a prodursi gli effetti dell'atto contestato; lo stabile collegamento deve quindi essere valutato - nella prospettiva della legittimazione - in considerazione degli effetti che il provvedimento è suscettibile di produrre nella sfera giuridica del ricorrente e non può essere ristretto al mero confine tra fondi” (Cons. Stato, sez. VII, 11 luglio 2025, n. 6054; Cons. Stato, sez. IV, 5 settembre 2024, n. 7433; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 3 giugno 2026, n. 1605; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 19 gennaio 2026, n. 143; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 19 gennaio 2026, n. 142).

Allorquando il ricorrente abbia le vesti di operatore economico, la *vicinitas* acquisisce valenza commerciale, la quale presuppone che quest'ultimo sia stabilmente presente sullo stesso mercato o nella stessa area economica interessata dal provvedimento amministrativo avversato e che, quindi, esso risulti potenzialmente inciso nella propria sfera economica.

È necessario, quindi, che risulti comprovata la concreta operatività nel “settore” inciso dall'azione amministrativa e che, pertanto, il provvedimento che si impugna arrechi un danno economico.

La giurisprudenza aggiunge, al riguardo, che tale peculiare forma di *vicinitas* debba essere inquadrata «...come la posizione dei soggetti i quali “agendo come imprenditori nel medesimo settore, attingono al medesimo bacino di utenza e risentono, pertanto, di un effettivo danno al loro volume d'affari, in caso di apertura di una nuova impresa commerciale illegittimamente autorizzata» (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 25 luglio 2025, n. 6639, che cita Consiglio di Stato, sez. IV, 29 dicembre 2023 n. 11367; 28 giugno 2022 n. 5353; 3 settembre 2014 n. 4480).

Come evidenziato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 22 del 9.12.2021, la *vicinitas*, tuttavia, non è sufficiente, *ex se*, a fondare la differente condizione dell'azione rappresentata dall'interesse a ricorrere, incombendo, per converso, sul ricorrente - unitamente alla dimostrazione dello stabile collegamento con il luogo inciso dall'atto impugnato - anche la puntuale allegazione e la prova della lesione subita, anche se in termini solamente eventuali o potenziali, al verificarsi dei suoi effetti.

Si rammenta, a tal riguardo, che l'interesse ad agire, ai sensi dell'art. 100 c.p.c. (applicabile nel processo amministrativo per il tramite del rinvio esterno di cui all'art. 39, comma 1, c.p.a.), è la condizione richiesta per poter proporre una domanda o per poter contraddire alla stessa ed implica la necessità che il ricorrente ottenga un'effettiva utilità e, cioè, un risultato di vantaggio dall'accoglimento del ricorso. Corollari dell'interesse ad agire sono: a) la personalità, nel senso che l'utilità deve essere riconducibile al soggetto che propone il ricorso; b) l'attualità, nel senso che l'interesse deve esistere al momento del ricorso per cui non è sufficiente la mera eventualità della lesione; c) la concretezza, nel senso che il pregiudizio deve essersi effettivamente verificato (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 15 settembre 2025, n. 7325).

15.2. Il sig. Pierpaolo Ismaele Rosario Bellia Pappalardo, come riportato nell'epigrafe del proprio ricorso, agisce nel presente giudizio «*in proprio e nella qualità di titolare e legale rappresentante della ditta individuale "Lido Scogliera D'Armisi"*».

Lo stesso ricorrente àncora le due condizioni dell'azione (legittimazione a ricorrere e interesse ad agire) alla titolarità della concessione demaniale marittima (C.D.M.) di tipo turistico-ricreativo n. 481/2007, oggetto di rinnovo con C.D.M. n. 560/2013, di cui è divenuto titolare a seguito del decesso del precedente titolare, il Sig. Pietro Bellia, come formalizzato nel D.R.S. n. 836 del 4.07.2023, con cui è stato autorizzato il suo subingresso.

Tale concessione, in particolare, è stata rilasciata originariamente in favore della società “Lido Scogliera D'Armisi di Bellia Pietro” per la gestione dello stabilimento balneare denominato “Lido Scogliera D'Armisi”, in località Piazza Giovanni XXIII nel Comune di Catania.

Con D.R.S. n. 836/2023 è stato autorizzato il subingresso in favore “...dell'impresa individuale Lido Scogliera D'Armisi di Bellia Pappalardo Pierpaolo Ismaele Rosario”, con sede nel Comune di Catania nella stessa località di Piazza Giovanni XXIII.

In occasione della memoria difensiva versata in atti in data 22.05.2026 lo stesso ricorrente precisa, per vero operando un'integrazione di quanto originariamente esposto in ordine alla propria legittimazione ad agire e al correlato interesse a ricorrere, di aver proposto il proprio gravame, oltretutto nella qualità di attuale concessionario dell'area interessata, *"in ogni caso quale operatore economico del settore"*, come comprovato dalla visura camerale versata in atti in data il 12.05.2026, ove è riportato che l'impresa individuale "Lido Scogliera D'Armissi di Bellia Pappalardo Pierpaolo Ismaele Rosario" svolga l'attività prevalente di gestione degli stabilimenti balneari, marittimi, lacuali e fluviali.

Al fine di comprovare le due condizioni dell'azione, il ricorrente sostiene, quindi, che *"...la realizzazione della nuova darsena turistica collocata a nord dell'attuale darsena commerciale ridefinendo nuovi limiti della circoscrizione territoriale dell'Autorità Portuale (pur illegittimamente, su cui infra) muta irreversibilmente la destinazione di tale area, generando, in tal modo, un pregiudizio significativo alla società meritevole di tutela in ragione dello stabile collegamento con il luogo inciso dall'atto impugnato"*.

Il ricorrente, pertanto, evidenzia - nella sostanza - di agire in giudizio nella duplice veste di titolare di una concessione demaniale marittima direttamente incisa dal PRP e, più generalmente, di operatore economico del settore della gestione degli stabilimenti balneari.

Ne consegue, quindi, che lo scrutinio delle due condizioni dell'azione debba essere operato, da parte di quest'organo giudicante, avendo riguardo alla duplice situazione soggettiva di cui la parte asserisce di essere titolare e che risulterebbe negativamente incisa dall'azione amministrativa sottoposta a censura.

15.3. Ebbene, quanto alla posizione giuridica del sig. Bellia Pappalardo quale titolare della C.D.M. n. 481/2007, deve ritenersi che le due condizioni dell'azione non risultino soddisfatte.

15.3.1. Il Collegio, in continuità con quanto già statuito con precedenti arresti della Sezione (cfr., *ex multis*, T.A.R. Sicilia, sez. III, 2 giugno 2026, n. 1605; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 19 gennaio 2026, n. 142; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 19 gennaio 2026, n. 143; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 2 aprile 2024, n. 1256), rileva, al riguardo, quanto segue.

L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con le sentenze n. 17 e 18 del 9.11.2021, dopo aver ricordato che, in ossequio alla decisione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 14.07.2016 (Promoimpresa), *"le concessioni di beni demaniali per finalità turistico - ricreative rappresentano autorizzazioni di servizi ai sensi dell'art. 12 della direttiva c.d. servizi, come tali sottoposte all'obbligo di gara"* (Ad. Pl. n. 17 del 2021, punto 24), è pervenuta alla conclusione che:

- le disposizioni legislative recanti proroghe automatiche delle concessioni demaniali sono incompatibili con il diritto europeo, per contrasto sia con gli artt. 49 e 56 del T.F.U.E., sia con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE;

- dall'accertato contrasto tra le norme interne recenti proroghe *ex lege* delle concessioni demaniali ed il diritto europeo discende l'obbligo, sia per il giudice nazionale, sia per gli organi

amministrativi, di disapplicare le prime in favore delle disposizioni sovranazionali (e segnatamente dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE), senza che sia all'uopo necessario, come chiarito dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 170 del 1984, sollevare una questione di legittimità costituzionale;

- pertanto, quando la proroga *“è direttamente disposta per legge ma la relativa norma che la prevede non poteva e non può essere applicata perché in contrasto con il diritto dell'Unione, ne discende, allora, che l'effetto della proroga deve considerarsi tamquam non esset, come se non si fosse mai prodotto”*;

- *“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.”*.

I suddetti principi affermati dal Supremo Consesso della Giustizia Amministrativa sono stati ribaditi dalla giurisprudenza successiva, la quale ha affermato che gli atti di proroga delle concessioni demaniali eventualmente adottati da un'amministrazione in violazione del diritto eurounitario, segnatamente in contrasto con l'art. 49 T.F.U.E. e con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, non producono alcun effetto giuridico e debbono ritenersi *tamquam non essent*, specificando, in particolare, che sulla base di quanto affermato dall'Adunanza Plenaria anche la successiva nuova norma contenuta nell'art. 10-*quater*, comma 3, del D.L. 29.12.2022, n. 198, conv. in L. 24.2.2023, n. 14 (c.d. Decreto Milleproroghe 2023), che ha previsto la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime in essere sino al 31.12.2024, si ponesse in frontale contrasto con il sopra richiamato art. 12 della direttiva n. 2006/123/CE, dovendo essere, conseguentemente, disapplicata da qualunque organo dello Stato (*ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 1.03.2023, n. 2192; Cons. Stato, sez. VI, 28.08.2023, n. 7992).

Quanto statuito in punto di diritto dall'Adunanza Plenaria non è, peraltro, venuto meno a seguito della pronuncia n. 32559 del 23.11.2023 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con la quale il Giudice di Legittimità ha annullato con rinvio la sola Adunanza Plenaria n. 18 del 2021 per ragioni processuali, e segnatamente per avere dichiarato inammissibili gli interventi in giudizio di associazioni di categoria e della Regione Abruzzo, dando così luogo ad una ipotesi di diniego di giurisdizione rilevante ai sensi dell'art. 111, comma 8, della Costituzione (cfr. C.G.A.R.S., sez. giur., 21.02.2024, n. 119).

Il Consiglio di Stato, del resto, si è recentemente espresso nei medesimi termini sopra indicati, ritenendo di *“...ribadire, sulla scia della giurisprudenza della Corte di Giustizia, dell'Adunanza plenaria nella sentenza n. 17 del 2021 e di tutta la menzionata giurisprudenza successiva, che tutte le proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative – anche quelle in favore di concessionari che avessero ottenuto il titolo in ragione di una precedente*

procedura selettiva laddove il rapporto abbia esaurito la propria efficacia per la scadenza del relativo termine di durata (Cons. St, sez. VII, 19 marzo 2024, n. 2679) – sono illegittime e devono essere disapplicate dalle amministrazioni ad ogni livello, anche comunale, imponendosi, anche in tal caso, l'indizione di una trasparente, imparziale e non discriminatoria procedura selettiva”, precisando, altresì, che “...La Corte di Giustizia nella sentenza del 20 aprile 2023 in C-348/22 (Comune di Ginosa) ha (ri)affermao che risulta dallo stesso tenore letterale dell'articolo 12, paragrafo 1, della Dir. 2006/123/CE che, qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali, gli Stati membri devono applicare una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento” (Cons. Stato, sez. VII, 20 maggio 2024, n. 4481).

Con un ulteriore, recente, arresto, è stato altresì evidenziato che «...la giurisprudenza europea e nazionale ha da tempo chiarito che la direttiva 2006/123/CE “ha effetti diretti, è self-executing ed è immediatamente applicabile” (Corte di Giustizia UE nella sentenza *Promoimpresa* del 14 luglio 2016, in C-458/14 e in C-67/15 e *Adunanza plenaria del Consiglio di Stato* 9 novembre 2021, n. 17), per cui tutte le proroghe automatiche ex lege delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative sono illegittime e, in quanto tali, devono essere disapplicate dalle amministrazioni ad ogni livello, imponendosi l'indizione di una trasparente, imparziale e non discriminatoria procedura selettiva a tutela dei valori imposti dal diritto eurounitario, segnatamente dall'art. 49 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e dall'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, e costituzionalmente garantiti dall'art. 117, comma 1, Cost. Anche con le recenti sentenze del 20 maggio 2024, nn. 4479, 4480 e 4481 il Consiglio di Stato ha statuito che “Devono, quindi, essere disapplicate perché contrastanti con l'art. 12 della Dir. 2006/123/CE e comunque con l'art. 49 del T.F.U.E., tutte le disposizioni nazionali che hanno introdotto e continuano ad introdurre, con una sistematica violazione del diritto dell'Unione, le proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e in particolare: a) le disposizioni di proroga previste in via generalizzata e automatica, e ormai abrogate dall'art. 3, comma 5, della l. n. 118 del 2020 (art. 1, commi 682 e 683, della l. n. 145 del 2018; art. 182, comma 2, del d.l. n. 34 del 2020, conv. in l. n. 77 del 2020; art. 100, comma 1, del d.l. n. 104 del 2020, conv. in l. n. 126 del 2020); b) le più recenti proroghe introdotte dagli articoli 10-quater, comma 3 e 12, comma 6-sexies, del d.l. n. 198 del 2022, inseriti dalla legge di conversione n. 14 del 2023 e dall'art. 1, comma 8, della stessa l. n. 14 del 2023, che ha introdotto il comma 4-bis all'art. 4 della l. n. 118 del 2022” (nello stesso senso, ex multis, Consiglio di Stato, sez. VII, 31 luglio 2024, n. 6883).» (Cons. Stato, sez. VII, 8 ottobre 2025, n. 7890).

Anche la più recente proroga legislativa automatica delle concessioni demaniali in essere fino al 30.09.2027, introdotta dall'art. 1, comma 1, del D.L. n. 131/2024, convertito in L. n. 166/2024, deve quindi ritenersi coinvolta nel ragionamento sopra esposto e, pertanto, non può trovare riscontro applicativo.

La disposizione stabilisce che “Al fine di consentire l'ordinata programmazione delle procedure di affidamento di cui all'articolo 4 e il loro svolgimento nel rispetto del diritto dell'Unione europea e secondo le modalità stabilite dal medesimo articolo 4, continuano ad avere efficacia

fino al 30 settembre 2027”.

Tale proroga automatica, anche ove venisse qualificata quale “proroga tecnica”, in quanto finalizzata ad assicurare l'ordinata programmazione delle procedure di gara garantendo al contempo la prosecuzione del servizio reso dal concessionario per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura competitiva, potrebbe ritenersi - in astratto - compatibile con i principi europei solo qualora le autorità amministrative competenti abbiano *“...già indetto la procedura selettiva o comunque hanno deliberato di indirla in tempi brevissimi, (...) emanando atti di indirizzo in tal senso e avviando senza indugio l'iter per la predisposizione dei bandi”* (cfr. Cons. Stato, sez. VII, 20 maggio 2024, n. 4479, par. 25.1.).

Calando tale principio nell'ambito della concreta attività amministrativa degli enti competenti, deve quindi ritenersi che il ricorso a una proroga di una concessione demaniale marittima per ragioni “tecniche” risulti compatibile con il diritto unionale qualora, dal contenuto dell'atto di proroga, emerga che essa sia funzionale allo svolgimento della gara, dovendosi dare contezza, nell'atto di proroga, che l'estensione del termine di efficacia della concessione al 30.09.2027 sia stata resa necessaria al fine di disporre di un congruo arco temporale funzionale alla conclusione della procedura competitiva, alla presenza di ragioni oggettive che ne impediscano la conclusione prima di tale data, le quali possono risultare connesse, a titolo esemplificativo, alla pendenza di un contenzioso o a difficoltà oggettive legate all'espletamento della procedura stessa.

Di contro, un provvedimento amministrativo che disponga, ex se, tale proroga al 30.09.2027 – senza dar conto di aver “ordinatamente” programmato l'avvio di una procedura di affidamento o di dover disporre di un tempo congruo per condurre a conclusione il suo svolgimento già in atto – finisce, inesorabilmente, per imbattersi nel divieto di proroghe automatiche sancito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e ribadito dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

Come recentemente affermato anche dalla giurisprudenza amministrativa di primo grado *“È allora evidente che il provvedimento che riserva in via esclusiva un'area demaniale (marittima, lacuale o fluviale) ad un operatore economico, consentendo a quest'ultimo di utilizzarlo come asset aziendale e di svolgere, grazie ad esso, un'attività d'impresa, va considerato, nell'ottica della direttiva 2006/123, un'autorizzazione di servizi contingentata e, come tale, da sottoporre alla procedura di gara”* (cfr. T.A.R. Toscana, sez. IV, 3 marzo 2026, n. 452).

L'art. 12 della direttiva 2006/123, infatti, laddove impone una procedura di gara trasparente ed imparziale per il rilascio di concessioni in caso di scarsità delle risorse naturali, costituisce una norma volta a disciplinare il mercato interno in termini generali, applicandosi quindi a tutti i settori salvo quelli esclusi dall'ambito di applicabilità della medesima direttiva.

15.3.2. Ciò precisato a fini di inquadramento sistematico, il titolo in virtù del quale il ricorrente agisce – in prima battuta – nel presente giudizio, facendo valere la lesione della propria sfera giuridica, ha cessato di produrre i propri effetti in data 31.12.2023, in stretta aderenza alle coordinate ermeneutiche sopra esposte e, in particolare, di quanto statuito con le Adunanze Plenarie del Consiglio di Stato n. 17 e 18 del 2021, i cui principi, peraltro, risultano

pedissequamente richiamati nello stesso D.R.S. n. 836/2023, con il quale è stato disposto il subingresso del ricorrente nella C.D.M. n. 481/2007, ove viene riportato che *“le sentenze del Consiglio di Stato in adunanza plenaria n. 17 e 18 del 09.11.2021, in cui hanno statuito l'inapplicabilità delle norme concernenti le proroghe delle concessioni demaniali marittime al 31.12.2033 e l'inefficacia degli eventuali atti adottati in violazione delle disposizioni comunitarie, le CDM continuano ad avere efficacia solo fino al 31.12.2023”* e si dà contezza, altresì, che con *“nota della S.T.A. Catania, prot. n. 15218 del 09/03/2022”*, il titolare della C.D.M. n. 560/2013 fosse stato informato in ordine al fatto che *“...le Sentenze del Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria n. 17 e 18 del 09/11/2021 hanno statuito l'inapplicabilità delle norme concernenti le proroghe delle concessioni demaniali marittime al 31/12/2033 e pertanto la suddetta C.D.M. n. 560/2013 ha efficacia fino al 31/12/2023”*.

Ne discende, conseguentemente, che, in assenza di un C.D.M. efficace avente ad oggetto la gestione dello stabilimento balneare che risulterebbe pregiudicata dal PRP approvato dall'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia orientale, il ricorrente, quale titolare dell'impresa individuale “Lido Scogliera D'Armisi di Bellia Pappalardo Pierpaolo Ismaele Rosario”, non disponga della necessaria legittimazione a ricorrere nell'interesse ad agire.

Quale titolare di una C.D.M. che ha cessato di produrre i propri effetti in data antecedente all'approvazione del PRP, invero viene a mancare la titolarità di una posizione giuridica qualificata e differenziata rispetto alla generalità dei consociati (legittimazione a ricorrere).

Allo stesso modo, venuto meno tale titolo concessorio, il ricorrente non trarrebbe dall'annullamento degli atti impugnati alcuna utilità concreta e attuale, non potendo disporre, comunque, per il futuro, di tale concessione e, pertanto, non potendo esercitare l'attività di gestione dello stabilimento balneare collocato a ridosso della Scogliera D'Armisi (interesse ad agire).

15.4. Venendo allo scrutinio della posizione giuridica del sig. Bellia Pappalardo *“quale operatore economico del settore”*, le due condizioni dell'azione, ad avviso del Collegio, risultano, invece, soddisfatte.

15.4.1. Dalla documentazione versata in atti e, in particolare, dal contenuto della visura della Camera di Commercio del Sud Est Sicilia si evince che l'impresa individuale facente capo al sig. Bellia Pappalardo denominata “Lido Scogliera D'Armisi di Bellia Pappalardo Pierpaolo Ismaele Rosario” operi nel settore della gestione di stabilimenti balneari.

Nella veste di “operatore economico del settore”, il soggetto ricorrente risulta titolare di un legittimo interesse a conseguire la concessione demaniale marittima correlata alla gestione dell'attuale lido collocato nella Scogliera D'Armisi.

L'evidenza, sopra esposta, che la C.D.M. di cui il sig. Bellia Pappalardo è titolare abbia cessato di produrre i propri effetti giuridici in data 31.12.2023 non esclude, infatti, che quest'ultimo possa partecipare alla futura procedura di gara a cui potrà essere sottoposto il suddetto tratto demaniale ai fini dell'adozione di un nuovo atto concessorio, in applicazione dei principi eurounitari in materia.

Quale operatore del settore e nelle vesti di titolare dell'ultima C.D.M. insistente su tale area demaniale, pertanto, il ricorrente è portatore di un interesse differenziato e qualificato a contestare la legittimità degli atti qui gravati, dal cui eventuale annullamento per via giudiziale lo stesso ricorrente conseguirebbe un vantaggio concreto, atteso che la Scogliera D'Armisi, mantenendo l'attuale destinazione e non risultando incisa dal PRP, è suscettibile di essere interessata da una procedura competitiva avente ad oggetto la gestione dello stabilimento balneare che, oggi, sorge su tale scogliera.

È, quindi, ragionevole assumere che il ricorrente, quale operatore nel settore della gestione di stabilimenti balneari e in quanto titolare dell'ultima C.D.M. adottata dall'Assessorato regionale per consentire la gestione di uno stabilimento balneare su tale tratto di costa, possa avere un interesse strumentale alla caducazione degli atti che qui si impugnano, prodromica a consentire allo stesso di riottenere il "bene della vita" di cui è stato già titolare.

La perdita di future opportunità economiche che scaturirebbe dall'attuazione del PRP in contestazione, pertanto, non può ritenersi generica e, ad avviso del Collegio, risulta sufficiente per radicare la sua legittimazione ad agire e il correlato interesse a ricorrere, risultando dimostrata la titolarità di una posizione qualificata e differenziata, fondata su un radicamento effettivo nell'area quale operatore del settore balneare e su un'incidenza concreta e attuale delle previsioni pianificatorie sulla propria attività economica.

16. Il ricorso, ad avviso del Collegio, è fondato nei sensi e nei termini di seguito illustrati.

17. Quanto al primo motivo, il Collegio ritiene di prescindere, per ragioni di economia processuale, dall'esame dell'eccezione di inammissibilità sollevata all'uopo dall'Autorità di Sistema Portuale, attesa l'infondatezza della doglianza.

17.1. L'art. 5 della L. 84/1994, interessato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 6 del 2023, che ne ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale, come più diffusamente argomentato nell'ambito della trattazione del successivo motivo di ricorso, stabilisce, quanto al Documento di Programmazione Strategica di Sistema, che esso viene redatto dall'Autorità di Sistema Portuale ed *"...è approvato dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-ter della presente legge"*(cfr. art. 5, comma 1-bis).

Il procedimento di adozione e successiva approvazione del DPSS, quindi, costituisce un procedimento a sé stante, che culmina, esaurendosi, con l'approvazione del documento da parte del Ministero competente.

Esso, conseguentemente, non si pone quale atto endoprocedimentale rispetto al successivo Piano Regolatore Portuale, la cui approvazione, sebbene prenda le mosse dal DPSS, segue una procedura a sé stante e costituisce un atto amministrativo pianificatorio autonomo e scisso, per natura, caratteristiche e funzionalità, dal DPSS.

Quest'ultimo, invero, ha valenza di atto di indirizzo; il PRP, invece, è l'atto mediante cui l'Autorità di Sistema Portuale informa le proprie scelte pianificatorie relative all'area portuale.

I due atti, quindi, hanno finalità e cogenza tra di esse differenti.

Ne discende che la sentenza della Corte Costituzionale n. 6 del 2023, in quanto adottata in data successiva all'ultimo atto che "chiude" il procedimento di adozione e approvazione del DPSS – ossia il decreto del Ministero competente n. 52 dell'11.03.2022 – non possa operare, retroattivamente, con riguardo alla disciplina concernente tale peculiare atto di indirizzo, atteso che tale provvedimento è divenuto ormai intangibile.

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa espressasi in materia la dichiarazione di incostituzionalità, infatti, incontra il limite dei c.d. rapporti esauriti, con la conseguenza che i provvedimenti amministrativi ormai definitivi restano intangibili.

La norma dichiarata incostituzionale, più specificatamente, non è più applicabile e gli effetti della declaratoria di incostituzionalità si estendono a tutti i rapporti giuridici ancora pendenti al momento della decisione della Corte, rimanendone esclusi, invece, quei rapporti che abbiano dato luogo a situazioni giuridiche ormai consolidate e intangibili in virtù del passaggio in giudicato di decisioni giudiziali, della definitività di provvedimenti amministrativi non più impugnabili, del completo esaurimento degli effetti di atti negoziali, del decorso dei termini di prescrizione o decadenza, nonché del compimento di altri atti o fatti rilevanti sul piano sostanziale o processuale (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. I, parere n. 1984/2021 del 28 dicembre 2021; T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 30 gennaio 2023, n. 670).

La censura, quindi, è infondata.

18. Quanto al secondo motivo di ricorso, deve preliminarmente esaminarsi l'eccezione di inammissibilità per carenza di legittimazione ad agire e di interesse a ricorrere formulata dall'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale, la quale è da ritenersi infondata.

18.1. Come già osservato innanzi dal Collegio, il ricorrente dispone, nella sua veste di operatore economico del settore della gestione degli stabilimenti balneari, della legittimazione ad agire e del correlato interesse a ricorrere necessari ai fini della proposizione dell'odierno ricorso.

La doglianza formulata mediante tale secondo motivo, in particolare, ha ad oggetto una violazione di legge che, evidentemente, viene fatta valere al fine di "supportare" l'interesse proprio di cui egli è portatore.

Ne consegue che, tenuto conto che il soggetto ricorrente non abbia promosso il presente giudizio per la difesa dei propri diritti dominicali, ogni censura la quale, in ipotesi, risulti correlata a preservare la posizione giuridica che si ritiene sia stata lesa dall'azione amministrativa qui scrutinata è potenzialmente idonea allo scopo, in quanto volta a ottenere la caducazione processuale di provvedimenti che ledono gli interessi economici difesi da tale soggetto.

19. Nel merito, il motivo di ricorso, ad avviso del Collegio, è fondato.

19.1. Ai fini dello scrutinio della doglianza è utile ricostruire il quadro normativo vigente in materia.

L'art. 5 della L. 84/1994, interessato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 6 del 2023, che ne ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale, disciplina il Documento di Programmazione Strategica di Sistema e il Piano Regolatore Portuale, stabilendo, al riguardo, per quanto di interesse:

- al primo comma, che *“Le Autorità di sistema portuale redigono un documento di programmazione strategica di sistema (DPSS), coerente con il Piano generale dei trasporti e della logistica e con gli orientamenti europei in materia di portualità, logistica e reti infrastrutturali nonché con il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica. Il DPSS:*

(...)

b) individua gli ambiti portuali, intesi come delimitazione geografica dei singoli porti amministrati dall'Autorità di sistema portuale che comprendono, oltre alla circoscrizione territoriale dell'Autorità di sistema portuale, le ulteriori aree, pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità di sistema portuale; (...)”. La disposizione è stata dichiarata incostituzionale con la suddetta pronuncia nella parte in cui non prevede che il DPSS sia accompagnato da una relazione illustrativa che descriva i criteri seguiti nel prescelto assetto del sistema e gli indirizzi per la futura pianificazione e limitatamente alle parole *“che comprendono, oltre alla circoscrizione territoriale dell'Autorità di sistema portuale, le ulteriori aree, pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità di sistema portuale”* riportate nella predetta lett. b);

- al comma 1-bis, che il DPSS è *“...è approvato dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-ter della presente legge”*. La disposizione è stata dichiarata incostituzionale dalla Corte Costituzionale, secondo cui la disposizione deve avere il seguente contenuto *“...è approvato, nei quarantacinque giorni successivi all'acquisizione del parere del comune, previa intesa con la regione territorialmente interessata, dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-ter della presente legge. In caso di mancanza di accordo si applicano le disposizioni di cui all'art. 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241 in quanto compatibili”*;

- al comma 1-ter, che *“Nei singoli porti amministrati dalle Autorità di sistema portuale l'ambito e l'assetto delle aree portuali e retro-portuali, individuati e delimitati nel DPSS, sono disegnati e specificati nel piano regolatore portuale (PRP), (...)”*;

- al comma 2-bis, che il PRP è inviato, tra gli altri, *“...al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili per il parere sulla coerenza di quanto previsto con il DPSS”*;

- al comma 2-ter, che *“il PRP è un piano territoriale di rilevanza statale e rappresenta l'unico*

strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza”.

Il successivo art. 6 della Legge, che disciplina le Autorità di Sistema Portuale, stabilisce:

- al comma 4, che *“L'Autorità di sistema portuale nel perseguimento degli obiettivi e delle finalità di cui all'articolo 1 svolge i seguenti compiti:*

a) indirizzo, programmazione, coordinamento, regolazione, promozione e controllo, anche mediante gli uffici territoriali portuali secondo quanto previsto all'articolo 6-bis, comma 1, lettera c), delle operazioni e dei servizi portuali, delle attività autorizzatorie e concessorie di cui agli articoli 16, 17 e 18 e delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti e nelle circoscrizioni territoriali (...);

(...)”;

- al comma 15, che *“Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, previo parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, possono essere modificati i limiti territoriali di ciascuna delle istituite autorità di sistema portuale”.*

Dalla lettura coordinata delle disposizioni innanzi riportate si evince, pertanto, che:

(i) le Autorità di Sistema Portuale, che sono costituite a partire dall'1.01.1995, operino entro una precisa circoscrizione territoriale di riferimento, ove esercitano tutte le funzioni e le attività amministrative ad esse riconosciute dalla Legge;

(ii) le suddette Autorità dispongono del DPSS quale strumento tramite cui individuano gli ambiti portuali, i quali, fino alla pronuncia della Corte Costituzionale n. 6 del 2023, oltre alla circoscrizione territoriale dell'Autorità di sistema portuale, comprendevano le ulteriori aree, pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità di sistema portuale;

(iii) l'ambito e l'assetto delle aree portuali e retro-portuali, individuati e delimitati nel DPSS, sono disegnati e specificati nel Piano Regolatore Portuale;

(iv) l'eventuale modifica dei limiti della circoscrizione territoriale di competenza, che, prima della sentenza della Corte Costituzionale n. 6 del 2023, costituiva una facoltà “liberamente esercitabile” dalle Autorità di Sistema Portuale mediante il DPSS, attesa la sua natura programmatica e strategica, presuppone, in ogni caso, l'adozione di un decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, previo parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, secondo la procedura di cui all'art. 17, comma 2, della L. 400/1988.

Il Piano Regolatore Portuale, oltre ad essere adottato “a valle” del DPSS, rappresenta, quindi, come sopra riportato, *“l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza”* dell'Autorità di Sistema Portuale.

Il PRP, quindi, incide sul “perimetro di competenza” territoriale dell’Autorità e non può avere ad oggetto la pianificazione di un’area che, al momento della sua approvazione, non rientra nella relativa circoscrizione territoriale di riferimento.

Laddove l’Autorità di Sistema Portuale eserciti il proprio potere pianificatorio oltre i limiti della propria circoscrizione, estendendosi ad aree rispetto a cui il relativo potere amministrativo è in capo ad un Ente appartenente ad un altro plesso amministrativo, si configura un’ipotesi di carenza di potere per incompetenza assoluta, con conseguente applicazione dell’art. 21-*septies* della L. 241/1990, ai sensi del quale è nullo il provvedimento viziato da difetto di assoluto di attribuzione (cfr., in materia, Cons. Stato, sez. V, 29 dicembre 2020, n. 8484).

In tale ipotesi, invero, l’Autorità di Sistema Portuale esercita il proprio potere in un’area che non risulta “semplicemente” appartenente ad un’altra Autorità di Sistema Portuale geograficamente limitrofa (in tal caso il vizio sarebbe di incompetenza relativa, con conseguente applicazione dell’art. 21-*octies* della L. 241/1990 e annullabilità dell’atto), bensì appartiene ad ambiti estranei, fino a quel momento, alla funzione portuale in capo all’Autorità.

Ne consegue che, prima di adottare tale Piano, l’Autorità di Sistema Portuale debba richiedere e, conseguentemente, attendere, la modifica dei propri limiti territoriali di competenza.

Non può sfuggire, peraltro, che il procedimento di modifica dei limiti territoriali di ciascuna Autorità di Sistema Portuale, così come normato dall’art. 6, comma 15, della L. 84/1994, segua l’iter regolamentare di cui all’art. 17, comma 2, della L. 400/1988, che presuppone, a monte, una proposta del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e un parere reso dalla Conferenza unificata di cui all’art. 8 del D.lgs. 281/1997, nonché la deliberazione del Consiglio dei Ministri e il parere del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari competenti in materia. Gli esiti di tale procedimento, evidentemente, non possono ritenersi “vincolati” (tali limiti, infatti, “*possono essere modificati*”, come dispone la norma), atteso che l’adozione del decreto segue a una lunga interlocuzione procedimentale ove risultano coinvolti numerosi Enti istituzionali.

L’Autorità di Sistema Portuale, quindi, è tenuta a formalizzare la proposta di estendere i propri confini territoriali al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (al cui indirizzo e alla cui vigilanza è peraltro sottoposta, secondo quanto previsto dall’art. 12, comma 1, della stessa L. 84/1994), il quale, a sua volta, è titolare della successiva iniziativa normativa (attivata mediante “proposta”), prodromica alla successiva adozione del decreto del Presidente della Repubblica di modifica degli originari limiti territoriali.

La necessità di rispettare tali sequenze temporali, oltre ad emergere, sul piano letterale, dall’analisi delle citate disposizioni di riferimento, risponde ad esigenze di carattere logico e sistematico, atteso che lo strumento di “pianificazione” e di “governo del territorio” (il PRP, appunto) non può che presupporre che l’Amministrazione che ne è la titolare per legge (l’Autorità di Sistema Portuale) disponga, *in toto*, del relativo “oggetto”, ossia l’area entro la quale tale Piano esplica i propri futuri effetti giuridici.

La suddetta impostazione ermeneutica esposta dal Collegio risulta altresì coerente con quanto affermato dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 6 del 2023, già citata, ove si legge:

“Fondata è, invece, la questione con la quale la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia si duole della competenza del DPSS a ricomprendere negli ambiti portuali «le ulteriori aree pubbliche e private assoggettate alla giurisdizione dell’Autorità di sistema portuale», esterne alla sua circoscrizione (art. 4, comma 1-septies, lettera a, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l’art. 5, comma 1, lettera b, seconda parte, della legge n. 84 del 1994).

La norma è costituzionalmente illegittima perché in contrasto con le necessarie condizioni di esercizio della chiamata in sussidiarietà.

In particolare, la previsione – peraltro dai contorni oscuri ? contrasta con la necessità che la disciplina statale “in attrazione” regoli la funzione amministrativa in termini di pertinenza e stretta indispensabilità.

Il legislatore statale, infatti, non indica alcun criterio, geografico o funzionale, per l’individuazione di tali imprecisate zone, esterne tanto all’ambito portuale di ciascun porto, quanto al sistema. Viene, così, rimessa alla stessa Autorità chiamata all’esercizio delle funzioni amministrative l’individuazione del perimetro territoriale in cui esse possono essere esercitate.

Deve essere, quindi, dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1-septies, lettera a), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui sostituisce l’art. 5, comma 1, lettera b), della legge n. 84 del 1994, limitatamente alle parole «che comprendono, oltre alla circoscrizione territoriale dell’Autorità di sistema portuale, le ulteriori aree, pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell’Autorità di sistema portuale»”.

Tale arresto, pertanto, allo stato, in assenza degli adeguati criteri a cui fa accenno la Corte, appare porre un argine al potere futuro dell’Autorità di Sistema Portuale di poter “attrarre” nell’ambito del proprio ambito portuale ulteriori aree esterne alla propria circoscrizione territoriale, determinando, in concreto, un ulteriore arretramento della possibilità, per ogni Autorità, di incidere su ambiti portuali su cui non si abbia alcuna competenza, il quale subisce una compressione già al momento della programmazione strategica, ossia nel procedimento di approvazione del DPSS.

19.2. Ciò precisato a fini di necessario inquadramento sistematico, gli attuali limiti territoriali della circoscrizione territoriale dell’Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale, al momento dell’approvazione del PRP in contestazione, risultavano stabiliti:

- dal D.M. del Ministero dei Trasporti e della Navigazione del 6.04.1994, il quale costituisce il primo decreto che ne ha delimitato i confini di operatività in applicazione della L. 84/1994, che ne ha sancito l’istituzione a far data dall’1.01.1995, stabilendo che *“La circoscrizione territoriale dell’autorità portuale di Catania è costituita dalle aree demaniali marittime, dalle opere portuali e dagli antistanti spazi acquei, compresi nel tratto di costa che va dalla radice del Molo di*

Levante fino al torrente Acquicella”;

- dal successivo D.M. del Ministero dei Trasporti e della Navigazione del 25.01.2000, che è stato adottato al fine di “correggere” il precedente D.M. del 6.04.1994 – il quale non aveva tenuto conto che “...il vigente piano regolatore portuale di Catania prevede l'ampliamento delle strutture portuali più a sud dell'attuale foce del torrente Acquicella, previo spostamento della foce dello stesso” – stabilendo, pertanto, che “La circoscrizione territoriale dell'Autorità portuale di Catania, come individuata con D.M. 6 aprile 1994, è integrata dalle aree demaniali marittime e dagli antistanti spazi acquei compresi nel tratto di costa che va dall'attuale foce del torrente Acquicella fino al punto, individuato con le coordinate Lat 37° 29' 01" N e Long 015° 05' 05" nel quale, secondo le previsioni del vigente piano regolatore del porto è prevista la localizzazione della radice della mantellata a protezione del molo sud del bacino porto turistico”.

Non tragga in inganno che nei suddetti decreti si sia fatto riferimento al “vigente piano regolatore portuale” di Catania, precisandosi, in particolare, nel D.M. del 1994, che “i limiti della circoscrizione territoriale possono essere definiti per quanto possibile con riferimento alle aree demaniali marittime interessate dal Piano regolatore portuale e con riferimento alle prospettive di sviluppo delle attività portuali”.

In tal caso, infatti, i confini della circoscrizione territoriale dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale, di neo-costituzione, erano stati “adeguati” al Piano Regolatore Portuale vigente, al fine di assicurare la necessaria coerenza tra quanto ivi previsto e l'area di operatività della nuova Autorità.

Altra cosa è, invece, quanto si verifichi a seguito dell'adozione di un DPSS e prima dell'adozione di un nuovo PRP; al verificarsi di tale evenienza – espressamente normata per il “futuro” dalla L. 84/1994 – l'Autorità di Sistema Portuale non può che attenersi alla procedura espressamente prevista da tale corpo normativo e, in particolare, alle sequenze procedurali da esso predeterminate, le quali, lo si ribadisce, risultano coerenti anche sotto il profilo logico-sistematico.

I predetti confini territoriali vigenti al momento di approvazione del Piano, peraltro, sono espressamente richiamati nella Relazione Generale illustrativa del nuovo PRP, datata 23.10.2025, ove viene riportato che “Dal confronto tra il Piano Regolatore Portuale vigente con gli attuali limiti di circoscrizione determinati dal D.M. del 6 aprile 1994 e dal D.M. 25 gennaio 2000, ne deriva che l'ambito di competenza del porto di Catania ricomprende il tratto di costa dalla radice del Molo di Levante fino alla parte Nord del litorale della Playa, dove l'attuale PRP ad oggi prevede la realizzazione di un porto peschereccio con valenza anche turistica, adiacente all'attuale Darsena Traghetti”.

Analogo richiamo risulta presente nel DPSS, ove si legge che “I limiti territoriali della precedente AP di Catania sono (...) stati individuati inizialmente con D.M. del 6 aprile 1994 e successivamente estesi con D.M. 25 gennaio 2000 (...)”, precisandosi, altresì, che “ai fini di un'eventuale rideterminazione delle circoscrizioni territoriali nell'ambito del DPSS, ai sensi dell'art. 6 comma 15 della L. 84/94 i limiti territoriali di ciascuna delle istituite Autorità di Sistema Portuale possono essere comunque modificati con decreto del Presidente della

Repubblica, su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti”.

Lo stesso DPSS riporta una proposta di estensione della suddetta circoscrizione territoriale, volta a *“definire in maniera univoca il limite territoriale posto a Nord dello scalo etneo”* e *“a consentire la pianificazione di opere portuali finalizzate allo sviluppo della funzione urbana e di trasporto passeggeri e crocieristico”*.

Si precisa, al riguardo, che *“La nuova circoscrizione territoriale proposta è dunque costituita dalle aree demaniali marittime, dalle aree retroportuali, dalle opere portuali e dagli antistanti spazi acquei compresi nel tratto di costa che si estende tra:*

1. il confine settentrionale della particella catastale posta a Nord del Molo di Levante e, identificata con n. 32207 nel foglio di mappa n. 69 allegato P sviluppo Z sezione A del Comune di Catania;

2. le particelle catastali in cui ricade la radice della mantellata del molo Sud del porto turistico previsto dal PRP vigente, identificate con n. 1707 e n. 1891 nel foglio di mappa catastale n. 39 allegato G sviluppo Z sezione A e con del Comune di Catania”.

Si legge, ancora, nel predetto documento, che *“Il nuovo ambito portuale di Catania comprende dunque:*

a. il porto di Catania, ossia l'intero scalo delimitato dal molo di Levante e dal molo di sottoflutto della nuova darsena traghetti, con le aree retroportuali che funzionalmente ne costituiscono parte integrante e le aree industriali oltre via Domenico Tempio;

b. la parte Nord della spiaggia denominata playa di Catania, fino al limite meridionale sopra indicato in cui ricade la radice della mantellata del molo Sud del porto peschereccio previsto dal Piano Regolatore Portuale vigente;

c. la costa a Nord del molo di Levante adiacente ai binari fino all'altezza della stazione ferroviaria di Catania Centrale”.

L'Autorità di Sistema Portuale precisa, pertanto, che *«...la modifica proposta inerisce principalmente le aree a Nord dello scalo e, in particolare, quelle del tratto di costa in corrispondenza della stazione ferroviaria di Catania Centrale. Quest'ultima sorge su un promontorio sito a circa 15/20 m. sul livello del mare, che costituisce una piccola ansa limitrofa allo specchio acqueo del porto nuovo, delimitato dalla diga foranea. La condizione scoscesa della costa, costituita da una falesia di natura lavica, e la presenza di taluni fasci di binari (alcuni della rete di R.F.I., altri della locale Ferrovia Circumetnea), hanno di fatto reso questo tratto di costa difficilmente fruibile per usi balneari e/o dedicati al tempo libero. Inoltre, il progetto di interrimento dei binari della Stazione Centrale, in corso di predisposizione da parte di R.F.I., prevede la rimodulazione della quota di posizionamento degli impianti esistenti, con un nuovo assetto delle potenziali connessioni. Va, altresì, considerato che il Porto di Catania, seppur figuri fra i primi cinque scali italiani per la movimentazione del traffico Ro-Ro, con oltre 350.000 veicoli movimentati annualmente, è fra i più piccoli in termini di superficie utilizzabile.*

È, pertanto, sin troppo frequente la necessità di intervenire per disciplinare la commistione di traffici che si viene a creare per la sovrapposizione di funzioni Ro-Ro con quelle crocieristiche, che, seppur si possano considerare “contigue” dal punto di vista dell’ordinamento delle “famiglie di funzioni”, hanno, comunque, necessità di spazi dedicati per consentirne uno sviluppo in sicurezza. Pertanto le ipotesi di ampliamento, finalizzate a individuare nuovi spazi per rimodulare l’assetto complessivo del porto, sono state prioritariamente indirizzate all’area Nord che, per i motivi sopra descritti, a differenza di quella a sud, non è fruibile per usi diversi. La sua annessione al sedime portuale potrebbe invece consentire la creazione di quel polmone di spazio utile alla realizzazione delle infrastrutture necessarie a dislocare le attività urbane, di trasporto passeggeri e crocieristiche, di cui l’assetto odierno del porto ha infinitamente bisogno. Quindi, se da un lato la proposta di ampliamento della circoscrizione del porto di Catania, prevista dall’annessione della particella catastale indicata negli elaborati trasmessi, non determina per la città alcuno scompenso all’odierna fruizione del sistema “mare”, dall’altro l’eventuale impercorribilità di tale soluzione avrebbe notevoli ripercussioni sulla potenzialità di programmare uno sviluppo sicuro e coordinato delle attività portuali».

In stretta coerenza con quanto riportato nel suddetto documento di pianificazione, il D.M. n. 53 dell’11.03.2022 del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, di “*approvazione del “Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) adottato dall’Autorità di sistema portuale del Mare di Sicilia orientale con delibera del Comitato di Gestione n. 14/20 del 16 dicembre 2020”*”, precisa che “*la proposta di estensione degli attuali limiti della circoscrizione territoriale di riferimento richiamata negli elaborati sottoposti a valutazione è esclusa dall’iter di approvazione del Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) di cui alla presente istruttoria, in quanto demandata allo specifico iter approvativo di cui al comma 15 dell’articolo 6 della legge n.84/1994, e successive modifiche ed integrazioni. La relativa indicazione negli elaborati cartografici è, pertanto, in questa sede intesa come mera ipotesi di eventuale futuro sviluppo strategico del sistema portuale*”.

La stessa Autorità di Sistema Portuale ha confermato, mediante le proprie difese esposte nel corso del giudizio, di aver avviato – prima della definitiva approvazione del PRP – l’iter di cui all’art. 6, comma 15, della L. 84/1994, versando in atti la relativa motivata istanza rivolta al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con prot. n. 000017746 del 4.10.2023, in coerenza con quanto disposto a livello normativo.

Una volta avviato correttamente tale iter, tuttavia, l’Ente portuale avrebbe dovuto attendere l’avvenuta modifica del proprio “perimetro di competenza”, subordinata all’adozione del relativo decreto del Presidente della Repubblica che essa stessa richiama nel proprio DPSS, come coerentemente precisato dallo stesso Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il quale, con il già richiamato D.M. n. 53 dell’11.03.2022, di approvazione del DPSS adottato dall’Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale, aveva ammonito l’Autorità in ordine al fatto che “*la proposta di estensione degli attuali limiti della circoscrizione territoriale di riferimento richiamata negli elaborati sottoposti a valutazione è esclusa dall’iter di approvazione*”, attesa la necessità di ricorrere al necessario iter approvativo di cui al comma 15 dell’articolo 6 della Legge n. 84/1994, precisando, altresì, che “*La relativa indicazione negli elaborati cartografici è, pertanto, in questa sede intesa come mera ipotesi di eventuale futuro sviluppo strategico del sistema portuale*”.

Dalla lettura piana dei numerosi atti consultabili nei relativi siti istituzionali degli Enti coinvolti nel detto procedimento regolamentare emerge, inoltre, ulteriormente, l'“errore” di fondo in cui si è incorsi durante l'intera procedura.

L'Atto del Governo n. 393 del Senato della Repubblica, recante lo “Schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente regolamento recante modifica dei limiti territoriali della circoscrizione dell'Autorità di sistema portuale del Mare di Sicilia orientale nel porto di Catania”, trasmesso dal Ministro per i rapporti con il Parlamento in data 31.03.2026 al Presidente del Senato della Repubblica ai fini dell'espressione del relativo parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti in materia, contiene una relazione illustrativa ove viene riportato che *“Le aree da ricomprendere nella circoscrizione territoriale dell'Autorità di sistema portuale contribuirebbero, almeno in parte, a dare attuazione alle previsioni di potenziamento infrastrutturale contenute nella proposta di nuovo Piano regolatore portuale, che prevede la realizzazione di una nuova darsena destinata al traffico di grandi imbarcazioni da diporto, localizzata nella zona nord-est del porto, con la realizzazione di nuove banchine turistiche e destinate all'ormeggio delle unità da diporto nonché di una nuova diga di protezione a mare”*.

Viene quindi fatto espresso richiamo a una “proposta di nuovo Piano Regolatore Portuale” che, tuttavia, alla data del 31.03.2026 risultava già ampiamente esser stata seguita dalla definitiva approvazione del Piano, avvenuta nel 2025.

Piuttosto che arrestarsi, quindi, alla fase di “proposta” e attendere il conseguente svolgimento del procedimento di cui all'art. 17, comma 2, della L. 400/1988, l'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale ha materialmente anticipato la fase di approvazione del PRP ad un momento precedente all'estensione dei propri confini, straripando, pertanto, dai propri poteri.

Al momento dell'approvazione del PRP, infatti, sono state inserite previsioni pianificatorie che esulano dai confini territoriali dell'Autorità, in quanto relative ad aree appartenenti al Demanio marittimo, su cui, in tale frangente temporale, la competenza risultava in capo agli uffici demaniali della Regione Siciliana, ossia appartenente a un'Amministrazione facente parte di un plesso amministrativo differente da quello entro cui va inquadrata l'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale.

L'assenza del richiesto presupposto giuridico rappresentato, nel caso di specie, dall'avvenuta estensione del “perimetro di competenza” dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale vizia, conseguentemente, per tutte le ragioni sopra esposte, il PRP qui gravato, il quale è da ritenersi affetto da nullità parziale per incompetenza assoluta nelle sue previsioni eccedenti i confini territoriali “vigenti” al momento della sua approvazione, così come disposti dal D.M. del Ministero dei Trasporti e della Navigazione del 6.04.1994 e dal successivo D.M. del Ministero dei Trasporti e della Navigazione del 25.01.2000.

Si rammenta, al riguardo, che il Giudice amministrativo, non essendo vincolato alla qualificazione giuridica dei vizi prospettati dalla parte, può riqualificare la dedotta incompetenza come vizio di nullità dell'atto ai sensi dell'art. 21-septies l. 241/1990, purché ciò avvenga nel rispetto del principio del contraddittorio e senza alterazione del *petitum*

sostanziale, come si ritiene sia avvenuto nel caso di specie.

20. Le ulteriori censure sollevate con gli altri motivi di ricorso devono ritenersi assorbite alla luce della riscontrata fondatezza del secondo motivo.

In aderenza ai dettami dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 5/2015 – da ultimo ribaditi anche dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 2/2026 –, infatti, il rilevato vizio di incompetenza assoluta del PRP impugnato relativamente alle sue previsioni eccedenti i confini territoriali dell'Autorità di Sistema Portuale al momento della sua approvazione determina la conseguente applicazione del principio di cui all'art. 34, comma 2, c.p.a., secondo cui *“In nessun caso il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati (...)”*.

L'accertamento per via giudiziale di tale vizio, a cui consegue la nullità parziale del Piano nella parte eccedente la competenza territoriale di cui disponeva, in tale frangente temporale, l'Autorità di Sistema Portuale, impedisce al Collegio di esaminare le doglianze di merito aventi ad oggetto, specificatamente, le previsioni del PRP involgenti l'area rispetto alla quale la stessa Autorità, al momento della sua adozione, non risultava titolare di alcun potere pianificatorio.

Lo scrutinio da parte di quest'organo giudicante delle doglianze prospettate dalla parte ricorrente in ordine alle previsioni del Piano relative alla Scogliera D'Armisi, quindi, impingerebbe su un potere “non ancora esercitato”, atteso che il vizio di illegittimità da cui è avinto il predetto PRP in tale parte, determina – da solo – la nullità di tali previsioni pianificatorie.

L'Autorità procedente, di converso, potrà eventualmente riesercitare in futuro il potere amministrativo in esame (nell'ambito del proprio perimetro di competenza come stabilito dal D.P.R. del 19.06.2026) e compiere nuovamente le proprie potestà pianificatorie, di natura discrezionale, riguardanti tale area.

Il suddetto vizio, in definitiva, assume autonoma portata invalidante e impedisce a questo Tribunale di sindacare un potere che sarà oggetto di una possibile riedizione.

21. In definitiva, per quanto sopra esposto e considerato, il ricorso, previa estromissione del solo Comune di Catania, è da ritenersi fondato alla luce della fondatezza del secondo motivo di ricorso, nei sensi e nei termini sopra esposti, con conseguente accertamento della nullità *in parte qua* per incompetenza assoluta della delibera del Comitato di Gestione dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale n. 8 del 29.10.2025, rubricata *“Approvazione del nuovo Piano Regolatore Portuale del Porto di Catania, ai sensi dell'art. 5, comma 2 bis, lett. c) della legge 84/1994 e ss.mm.ii.”*, pubblicata sul sito della medesima Autorità in data 6.11.2025, nella parte eccedente il proprio “perimetro di competenza” di cui all'art. 5, comma 2-ter, della L. 81/1994 al momento della sua approvazione.

22. Avuto riguardo alle peculiarità della fattispecie controversa e alla complessità delle questioni di diritto affrontate, il Collegio ritiene che sussistano, tenuto conto del combinato

disposto di cui agli articoli 26, comma 1, c.p.a. e 92, comma 2, c.p.c., eccezionali ragioni per l'integrale compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto, previa estromissione del Comune di Catania, lo accoglie nei sensi e nei termini di cui in motivazione e, per l'effetto, accerta la nullità parziale della delibera del Comitato di Gestione dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale n. 8 del 29.10.2025.

Spese compensate.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 24 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Aurora Lento, Presidente

Valeria Ventura, Primo Referendario

Francesco Fichera, Referendario, Estensore