

Pubblicato il 13/07/2026

N. 02060/2026 REG.PROV.COLL.
N. 02010/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2010 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Tood's s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Gianluca Gariboldi, Sergio Fulco, Donatella Di Gregorio e Paolo Di Bella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

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;

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;

nei confronti

Rete Ferroviaria Italiana s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Ribaudo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

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;

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;

Assessorato dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana della Regione Siciliana, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

1) delle determinazioni conclusive n. 05/LLPP/199 del 12.06.2025 2025 del Sindaco del Comune di Catania e n. 05/LLPP/200 del 12.06.2025 del dirigente del Settore LLPP – Lavori Pubblici – Nuove Opere Pubbliche Riqualficazione Spazio Urbano Gare e Appalti del Comune di Catania, notificate a Tood's s.r.l. in data 19.06.2025, con protocollo di partenza n. 286700/2025, a mezzo delle quali è stata recepita e ratificata la determinazione del RUP datata 11.06.2025 di conclusione negativa della conferenza di servizi decisoria in forma simultanea e modalità sincrona convocata in data 6.09.2024 dal Comune di Catania, in relazione al progetto presentato al predetto Comune e a tutte le Autorità coinvolte da Tood's s.r.l. in data 22.03.2019 per la realizzazione di un porto turistico e dei correlati servizi alla radice della diga foranea del Porto di Catania nonché delle relative infrastrutture turistico-ricettive e commerciali asservite, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, lett. b), del D.P.R. 509/1997, come recepito con modifiche dall'articolo 75 della L.R. n. 4/2003;

2) nonché di ogni atto presupposto, conseguente o comunque connesso, ivi compresi, oltre alla determinazione conclusiva della conferenza dei servizi: i pareri espressi in detta conferenza da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (parere prot. 140722 del 21.03.2025), dall'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale (parere prot. 219410 del 9.05.2025) e dalla Direzione Urbanistica del Comune di Catania (parere prot. 126347 del 13.03.2025); "l'atto di indirizzo P.U.G. 2024 – Città di Catania – art. 26 co.1 L.R. 19/20, D.A. n. 116/GAB del 7.07.2021, G.U.R.S. n. 34 del 0608/2021" approvato dalla Giunta comunale del Comune di Catania con delibera n. 200 del 2.10.2024; il Documento di Pianificazione Strategica di Sistema (DPSS) elaborato dall'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale in data 10.12.2020, approvato con delibera di Giunta comunale n. 49 del 21.05.2020 e pubblicato in data 31.12.2024 sul sito dell'Autorità di Sistema Portuale medesima; unitamente a tutti gli atti depositati presso il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ai fini dell'espletamento della procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) per l'approvazione del Piano Regolatore di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale;

e per la condanna

del Comune di Catania, dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale e di Rete Ferroviaria Italiana s.p.a., ciascuna in relazione al danno rispettivamente arrecato alla ricorrente, al risarcimento dei danni subiti e subendi in connessione alla determinazione conclusiva della conferenza di servizi di cui si chiede l'annullamento, compresi quelli per costi sopportati per la procedura di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), progettazione, calcoli, nonché per la lievitazione dei costi, per tardata attivazione dell'iniziativa e acquisizione dei ricavi, per incidenza finanziaria a fronte delle somme impegnate, per perdita di *chance*, per i danni emergenti e per il lucro cessante, nonché per i danni patrimoniali e non patrimoniali in genere, il tutto da quantificare in questo o separato

giudizio, oltre interessi anche *ex art. 1224 c.c.*, rivalutazione ed ulteriori danni *ex art. 1224, comma 2, c.c.*

Per quanto riguarda i motivi aggiunti:
per l'annullamento:

- 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 la "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;
- 2) nonché di ogni altro atto preordinato, conseguente o comunque connesso, anche se non conosciuto.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Catania, di Rete Ferroviaria Italiana s.p.a., dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale, del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. In data 23.03.2003 la società Vittoria s.r.l., in seguito incorporata per fusione ai sensi dell'art. 2051 c.c. nella società Tood's s.r.l., inoltrava alla Capitaneria di Porto di Catania, all'epoca ente competente, l'istanza per il rilascio di una concessione demaniale di 99 anni, ai sensi e per gli effetti del D.P.R. n. 509/1997 come recepito con modificazioni dall'art. 75 della L.R. n. 4/2003, di complessivi mq. 299.500 di superficie demaniale, di cui mq. 280.000 di specchio acque, mq. 6.500 di suolo demaniale e mq. 13.000 di superficie ricadente sulla mantellata della diga foranea del Porto di

Catania, allo scopo di realizzare, alla radice della predetta diga foranea, un porto turistico e i correlati servizi, nonché le infrastrutture turistico-ricettive e commerciali ad esso asservite.

Tali aree interessate dalla realizzazione del porto ricadono in parte in ambito urbano del Comune di Catania, Centro Storico (zona A del PRG), Zona Omogenea A ai sensi del D.M. n. 1444/1968, ed in parte in ambito portuale.

In riscontro a tale istanza, il Capo del Compartimento Marittimo di Catania procedeva a dare evidenza pubblica alla richiesta di concessione mediante pubblicazione della stessa nell'Albo del Comune di Catania, nonché nelle Gazzette Ufficiali della Regione Siciliana e della Comunità Europea.

Dopo la pubblicazione, con nota prot. n. 101141 del 6.05.2006 il Comune di Catania convocava per il giorno 25.05.2006 la prima seduta della conferenza di servizi per l'esame del progetto preliminare, invitando tutti gli Enti indicati dall'articolo 5 D.P.R. n. 509/1997, come recepito con modificazioni dall'articolo 75 della L.R. n. 4/2003, ad esprimere il proprio parere per gli aspetti di rispettiva competenza.

Nella seduta della conferenza di servizi del 25.05.2006 e nelle successive del 26.06.2006, del 10.07.2006 e del 19.07.2006 tutte le Amministrazioni coinvolte esprimevano parere positivo, alcune impartendo osservazioni, prescrizioni e condizioni, ritenute non preclusive ai fini dell'ammissibilità del progetto alla fase successiva di redazione del progetto definitivo.

L'Amministrazione comunale, a conclusione dei lavori della conferenza dei servizi, nella seduta del 19.07.2006 invitava quindi la società Tood's s.r.l. a presentare il progetto definitivo.

La società presentava il progetto definitivo in data 26.10.2007 ed il Comune di Catania, con nota prot. n. 177179 dell'8.07.2010, convocava una nuova conferenza di servizi per la sua approvazione.

In data 1.09.2010, nel corso dei lavori della conferenza dei servizi, riscontrata la difformità del progetto definitivo rispetto al Piano Regolatore

del Comune di Catania e al **Piano Regolatore Portuale** (da ora anche “PRP”), veniva stabilito che l’iter di approvazione del progetto dovesse svolgersi nelle forme di “accordo di programma”, come previsto dall’articolo 6, comma 2, lettera b), del D.P.R. n. 509/1997, come recepito con modificazioni dall’articolo 75, comma 7, della L.R. n. 4/2003.

La società, in data 22.03.2019, manifestava il proprio assenso alla prosecuzione dell’iter di approvazione del progetto mediante la procedura dell’accordo di programma, ai sensi dell’articolo 27 della Legge n. 142/1990.

In data 9.03.2022 veniva convocata una conferenza di servizi decisoria in forma simultanea e modalità sincrona al fine di assumere le conseguenti decisioni.

Su richiesta del RUP, Tood’s s.r.l. ripresentava in data 15.11.2022 il progetto definitivo in modalità telematica e, a seguito della messa in quiescenza del precedente RUP e dopo l’acquisizione al protocollo della nota n. 260120 del 10.06.2024 con cui Tood’s s.r.l. invitava il Comune di Catania a procedere alla conferenza di servizi, l’Ente provvedeva alla nomina di un nuovo RUP e all’indizione della conferenza di servizi simultanea e in modalità sincrona, con nota prot. 384824 del 5.09.2024.

Alla prima seduta della conferenza, tenutasi in data 11.02.2025, il RUP dava atto che la Direzione Urbanistica del Comune di Catania, con nota prot. n. 22767 del 16.01.2025, avesse chiesto la sospensione della conferenza e che fossero arrivate due note, una del Dipartimento dei Vigili del Fuoco del Ministero dell’Interno (prot. 24917 del 16.9.2024) ed una della Soprintendenza del Mare (prot. 440544 dell’11.10.2024), con cui venivano richieste integrazioni documentali.

Nella medesima seduta, il rappresentante di Rete Ferroviaria Italiana (R.F.I.) s.p.a. precisava che il progetto *de quo* interferisse con la progettazione di interramento della stazione ferroviaria di Catania Centrale,

come da protocollo di intesa tra diversi enti, nonché non rispecchiasse i requisiti di derogabilità *ex art* 60 del D.P.R. n. 753/1980.

Il rappresentante della Soprintendenza del Mare rilevava la mancanza di taluni documenti ritenuti necessari e precisava, inoltre, che la parte archeologica avrebbe dovuto essere predisposta in fase preliminare in presenza di un interesse archeologico sull'area. Infine, dichiarava che le indagini del progetto fossero state firmate senza la certificazione ai fini archeologici.

Il delegato dell'Assessorato Regionale comunicava che la VIA-VAS non fosse più prorogabile da parte della Regione, in quanto, ai sensi delle modifiche del D.lgs. n. 104/2017 al c.d. Testo Unico Ambientale (D.lgs. 152/2006), le competenze erano state trasferite al Ministero per l'Ambiente.

Il rappresentante della Soprintendenza Beni Culturali di Catania dichiarava che fossero mutate le condizioni normative rispetto a quelle vigenti al momento del rilascio del primo parere positivo.

Il rappresentante dell'Ufficio Dogane di Catania dichiarava che la concessione demaniale fosse subordinata all'autorizzazione dell'Agenzia delle Dogane.

Il RUP sospendeva per trenta giorni la conferenza e fissava un nuovo incontro per il 14.03.2025.

In tale data RUP informava i presenti dei pareri favorevoli sopravvenuti, sebbene tutti condizionati, e del parere negativo della Direzione Urbanistica del Comune di Catania pervenuto in data 13.03.2025 con nota prot. n. 126347.

In ordine alla VIA-VAS, i rappresentanti di Tood's evidenziavano di essersi attivati per chiedere al Ministero una proroga del relativo parere. Il RUP, tuttavia, osservava di avere inviato al Ministero la nota prot. 109722 del 5.03.2025 e che, dopo i relativi approfondimenti, non risultasse alcuna istanza e/o procedimento in capo a Tood's per la richiesta della VIA-VAS.

Al successivo incontro dell'11.06.2025 il RUP riferiva di tutti i pareri pervenuti successivamente alla seduta del 14.03.2025, tra i quali:

- il parere negativo di R.F.I., reso il 21.03.2025 prot. n. 140722 per ragioni di pubblica sicurezza;
- il parere negativo dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare Sicilia Orientale (da ora anche "Autorità di Sistema Portuale"), acquisito al prot. interno n. 219410 del 9.05.2025.

Venivano richiamati, inoltre, tutti gli altri pareri pervenuti e di volta in volta trasmessi ai partecipanti in allegato ai verbali di conferenza ed anche il parere del Ministero dell'Interno - Comando dei Vigili del Fuoco, pervenuto con nota prot. n. 16553 del 10.06.2025, acquisita al prot. interno con n. 276210 dell'11.06.2025, che ribadiva i contenuti della nota prot. 7398 del 13.03.2025 con cui rendeva parere favorevole condizionato.

Il RUP, infine, riferiva che, con nota prot. n. 76356 del 22.04.2025, acquisita con prot. interno n. 193925 del 23.04.2025, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, in relazione alla nota di richiesta del Comune di Catania n. 109722 del 5.03.2025 acquisita al prot. n. 41719/MASE del 5.03.2025, comunicava che non risultavano agli atti istanze da parte della Tood's s.r.l. relative al progetto in argomento e che non era in corso alcun procedimento di valutazione di impatto ambientale.

In data 11.06.2025 il RUP adottava la determinazione conclusiva della conferenza di servizi, sulla base dei seguenti pareri:

- il parere favorevole condizionato dell'Assessorato delle Attività Produttive, prot. n. 5293 dell'11.02.2025, prot. Comune Catania n. 66836 dell'11.02.2025;
- il parere positivo condizionato dell'Assessorato Regionale Infrastrutture e Mobilità Dipartimento Regionale Tecnico – Ufficio Regionale del Genio civile, prot. n. 20033 del 13.02.2025;
- il parere favorevole condizionato del Ministero dell'Interno - Dipartimento Vigili del Fuoco - Comando Vigili del Fuoco, prot. n. 16553

del 10.06.2025;

- il parere negativo della Direzione Urbanistica del Comune di Catania, prot. n. 126347 del 13.01.2025;
- il parere negativo di R.F.I. prot. n. 140722 del 21.03.2025;
- il parere positivo dell'A.S.P. di Catania, prot. 117/2025 del 15.04.2025;
- il parere negativo dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale del 9.05.2025, prot. n. 219410;
- il parere favorevole della Soprintendenza del Mare con prescrizione di effettuare i lavori con la sorveglianza di un archeologo abilitato secondo normativa vigente;
- la nota della Soprintendenza per i Beni Culturali e Ambientali di Catania, prot. 3005 del 14.03.2025, con cui essa si asteneva dal parere in quanto “... *non è stata avviata e conclusa la procedura di valutazione ambientale...*”, evidenziando tuttavia una serie di criticità legate a questioni paesaggistiche, di zona e di natura archeologica.

Si dava atto, altresì:

- della nota della Regione Siciliana, Assessorato del Territorio e dell'Ambiente Dipartimento Urbanistica Servizio 4 - Affari Urbanistici Sicilia Sud Orientale del 21.30.2025, prot. n. 4745, con cui veniva ritenuto inappropriato il proprio coinvolgimento nei lavori della conferenza dei servizi;
- della nota del 22.04.2025 prot. n. 6519, del Dipartimento Urbanistica della Regione Siciliana Servizio 1- Pianificazione Territoriale Regionale e Programmazione Procedure VAS verifiche di assoggettabilità, con cui quest'ultimo comunicava di non avere competenze specifiche nel procedimento di cui trattasi;
- della nota del 22.04.2025 prot. n. 76356 del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica che, in relazione alla richiesta dell'Amministrazione Comunale prot. n. 109722 del 5.03.2025, comunicava che non risultassero agli atti istanze da parte di Tood's s.r.l.

relative al progetto in argomento e che non fosse in corso alcun procedimento di valutazione di impatto ambientale, e che avrebbe potuto esprimere il proprio parere ed assumere le determinazioni di competenza “...esclusivamente nell’ambito del più idoneo procedimento di valutazione ambientale previsto alla parte II del D.lgs. 152/2006...”.

Sulla base dei succitati pareri pervenuti, e, in particolare, dei pareri negativi prot. n. 219410 del 9.5.2025 dell’Autorità di Sistema Portuale del Mare Sicilia Orientale, della Direzione Urbanistica del Comune di Catania del 13.3.2025, prot. n. 126347, e di R.F.I. prot. n. 140722 del 21.03.2025, vista la natura prevalente di tali pareri ed in particolare vista l’assenza della VIA evidenziata dai partecipanti nel corso della conferenza, di cui risultava soltanto una ricevuta di presentazione dell’istanza, il RUP, quindi, adottava la suddetta determinazione negativa conclusiva della conferenza di servizi di cui trattasi.

Ad essa facevano seguito le determinazioni conclusive n. 05/LLPP/199, emessa in data 12.06.2025, dal Sindaco del Comune di Catania e n. 05/LLPP/200, emessa in data 12.06.2025, dal dirigente del Settore LLPP – Lavori Pubblici – Nuove Opere Pubbliche Riqualficazione Spazio Urbano Gare e Appalti del Comune di Catania, notificate a Tood’s s.r.l. in data 19.06.2025, con protocollo di partenza n. 286700/2025.

Nelle more dell’esame del progetto definitivo presentato da Tood’s s.r.l., l’Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale avviava, nel 2023, il procedimento volto all’approvazione del **Piano Regolatore Portuale** di Catania ai sensi dell’art. 5, comma 2-*bis*, della L. n. 84/1994, che si concludeva con l’adozione della delibera di approvazione del 29.10.2025.

2. Con ricorso introduttivo notificato in data 10.09.2025 e depositato il 3.10.2025 la società Tood’s s.r.l. ha impugnato, chiedendone la sospensione cautelare dei relativi effetti, i seguenti atti: 1) le determinazioni conclusive n. 05/LLPP/199 del 12.06.2025 2025 del Sindaco del Comune di Catania e

n. 05/LLPP/200 del 12.06.2025 del dirigente del Settore LLPP – Lavori Pubblici – Nuove Opere Pubbliche Riqualficazione Spazio Urbano Gare e Appalti del Comune di Catania, notificate a Tood's s.r.l. in data 19.06.2025, con protocollo di partenza n. 286700/2025, a mezzo delle quali è stata recepita e ratificata la determinazione del RUP datata 11.06.2025 di conclusione negativa della conferenza di servizi decisoria in forma simultanea e modalità sincrona convocata in data 6.09.2024 dal Comune di Catania, in relazione al progetto presentato al predetto Comune e a tutte le Autorità coinvolte da Tood's s.r.l. in data 22.03.2019 per la realizzazione di un porto turistico e dei correlati servizi alla radice della diga foranea del Porto di Catania nonché delle infrastrutture turistico-ricettive e commerciali asservite, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, lettera b) del DPR 509/1997, come recepito con modifiche dall'articolo 75 L.R. n. 4/2003; 2) nonché ogni atto presupposto, conseguente o comunque connesso, ivi compresi, oltre alla determinazione conclusiva: i pareri espressi in detta conferenza da Rete Ferroviaria Italiana s.p.a. (parere prot. 140722 del 21.03.2025), dall'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale (parere prot. 219410 del 9.05.2025) e dalla Direzione Urbanistica del Comune di Catania (parere prot. 126347 del 13.03.2025); "l'atto di indirizzo P.U.G. 2024 – Città di Catania – art. 26 co.1 L.R. 19/20, D.A. n. 116/GAB del 7.07.2021, G.U.R.S. n. 34 del 0608/2021" approvato dalla Giunta Comunale del Comune di Catania con delibera n. 200 del 2.10.2024; il Documento di Pianificazione Strategica di Sistema (da ora anche "DPSS") elaborato dall'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale in data 10.12.2020, approvato con delibera di Giunta comunale n. 49 del 21.05.2020 e pubblicato in data 31.12.2024 sul sito dell'Autorità di Sistema Portuale medesima; unitamente a tutti gli atti depositati presso il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ai fini dell'espletamento della procedura di Valutazione Ambientale Strategica

(VAS) per l'approvazione del Piano Regolatore di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale.

La società ha altresì chiesto la condanna del Comune di Catania, dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale e di Rete Ferroviaria Italiana s.p.a., ciascuna in relazione al danno rispettivamente arrecato alla ricorrente, al risarcimento dei danni subiti e subendi in connessione alla determinazione conclusiva della conferenza di servizi di cui si chiede l'annullamento, compresi quelli per costi sopportati per la procedura di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), progettazione, calcoli, nonché per la lievitazione dei costi, per tardata attivazione dell'iniziativa e acquisizione dei ricavi, per incidenza finanziaria a fronte delle somme impegnate, per perdita di *chance*, per i danni emergenti e per il lucro cessante, nonché per i danni patrimoniali e non patrimoniali in genere, il tutto da quantificare in questo o separato giudizio, oltre interessi anche *ex art. 1224 c.c.*, rivalutazione ed ulteriori danni *ex art. 1224, comma 2, c.c.*

Il ricorso è stato proposto per i seguenti motivi di diritto: 1) *Violazione ed errata applicazione dell'art. 6, comma 2, lett. b) del DPR 509/1997, come modificato dall'art. 75 della L.R. 4/2003; violazione ed errata applicazione dell'art. 34 del D.lgs. 267/2000; eccesso di potere nelle forme del difetto di istruttoria, illogicità manifesta, contraddittorietà; difetto di motivazione; violazione dei principi di efficienza, buona amministrazione e ragionevolezza ex art. 97 Cost.*; 2) *Violazione ed errata applicazione degli artt. 5 e 6 del DPR 509/1997; eccesso di potere nelle forme del difetto di istruttoria, illogicità manifesta, contraddittorietà; violazione dei principi di efficienza, buona amministrazione e ragionevolezza ex art. 97 Cost.*; 3) *Violazione ed errata applicazione degli artt. 14 e ss. della l. 241/1990 in materia di conferenza di servizi; eccesso di potere per illogicità della motivazione e violazione dei principi di efficienza, efficacia e buona amministrazione*; 4) *Violazione del Piano Triennale della Corruzione e*

della Trasparenza e Piano Antifrode 2025/2027; 5) Violazione ed errata applicazione dell'art. 6, comma 5 del DPR 509/1997 in relazione a quanto disposto dall'art. 75, comma 8 della L.R. 4/2003; violazione dei principi di par condicio, correttezza, leale collaborazione tra pubblico e privato, di buona amministrazione, di imparzialità e trasparenza; eccesso di potere per difetto di istruttoria, manifesta illogicità, contraddittorietà, errata valutazione di fatti e presupposti; 6) Violazione ed errata applicazione dell'art. 5, comma 2-bis, lett. b) della l. 84/1984; eccesso di potere per difetto di istruttoria, manifesta illogicità, contraddittorietà, errata valutazione di fatti e presupposti; violazione dei principi di correttezza, buona amministrazione ai sensi dell'art. 97 Cost. Violazione del principio di proporzionalità; 7) Violazione ed errata applicazione degli articoli 49 e 60 del DPR 753/1980; eccesso di potere per difetto di istruttoria, manifesta illogicità, contraddittorietà, errata valutazione di fatti e presupposti; violazione dei principi di correttezza, buona amministrazione ai sensi dell'art. 97 Cost.; violazione del principio di proporzionalità.

2.1. Con il primo motivo di ricorso la parte ricorrente lamenta che il provvedimento finale della procedura sia stato adottato in violazione dell'art. 6, comma 2, lett. b) del D.P.R. 509/1997, come recepito con modifiche dall'art. 75 della L.R. 4/2003, atteso che il progetto presentato da Tood's s.r.l., in quanto *“in diffformità rispetto ai vigenti strumenti di pianificazione ed urbanistici”*, avrebbe dovuto essere approvato mediante accordo di programma e non seguendo il modulo della conferenza di servizi.

L'Amministrazione procedente, peraltro, non avrebbe illegittimamente riportato le motivazioni per le quali non è stato redatto uno schema di accordo di programma.

2.2. Con la seconda doglianza si contesta che siano stati sollevati motivi ostativi alla realizzazione del progetto mai paventati negli anni precedenti durante i quali era stato esaminato il progetto preliminare.

2.3. Con la terza censura viene dedotta la violazione del termine di novanta giorni per la conclusione della conferenza dei servizi in forma simultanea e modalità sincrona.

2.4. Con il quarto motivo la ricorrente rileva che, in violazione della normativa anticorruzione e, nello specifico, del Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e Piano Antifrode 2025/2027 - Sistema integrato di gestione dei rischi di corruzione e frode approvati con delibera di Giunta comunale n. 28 del 14.03.2025, il Responsabile del procedimento non avrebbe dato atto dell'inesistenza di conflitti di interesse a carico dei soggetti coinvolti nella presente procedura e avrebbe dovuto imporre all'Autorità di Sistema Portuale di astenersi per conflitto di interessi al fine di evitare che la stessa influenzasse gli Enti partecipanti e minasse la sorte dell'intero procedimento.

2.5. Con la quinta doglianza viene dedotta l'illegittimità derivata degli atti impugnati, in quanto emessi sulla base del parere prot. 219410 del 9.05.2025 espresso dall'Autorità di Sistema Portuale, il quale non sarebbe pervenuto nei termini di legge e sarebbe stato emesso in una situazione di conflitto di interessi, atteso che il predetto Ente ha previsto, nel proprio progetto di **Piano Regolatore Portuale**, la progettazione della darsena e dei posti per le imbarcazioni nel medesimo tratto di costa di cui al progetto della Tood's.

Si evidenzia, altresì, che il DPSS menzionato in tale parere sarebbe stato approvato illegittimamente dalla Giunta comunale del Comune di Catania con delibera n. 49 del 21.05.2020, in violazione di quanto disposto dall'art. 5, comma 13, del D.L. 70/2011, convertito dalla L. 106/2011, che attribuisce la competenza al riguardo al Consiglio comunale.

L'operato dell'Autorità di Sistema Portuale risulterebbe altresì contrario a quanto disposto dall'art. 6, comma 5, del D.P.R. 509/1997 in relazione a quanto disposto dall'art. 75, comma 8, della L.R. 4/2003, secondo cui *“l'approvazione del progetto definitivo equivale all'approvazione del piano*

regolatore portuale ai sensi dell'articolo 30 della legge regionale 29 aprile 1985 n. 21, sia che la richiesta di concessione pervenga da un soggetto privato, sia che venga avanzata dal comune territorialmente competente”.

Secondo la prospettazione della società ricorrente l'Autorità di Sistema Portuale avrebbe dovuto chiedere a Tood's, tra il 9.09.2024 e il 9.05.2025, le modifiche e le integrazioni del caso per aggiornare il progetto definitivo e renderlo conforme alle prescrizioni di competenza dell'Ente, non essendovi alcun profilo di “insanabilità” tra quelli rilevati nel predetto parere.

Detto *modus operandi*, continua la parte, si porrebbe altresì in violazione del principio di proporzionalità.

Quanto, infine, all'asserita mancanza di un'istanza di concessione agli atti dell'Autorità di Sistema Portuale, si lamenta che la Capitaneria di Porto avrebbe potuto trasmettere tale istanza alla predetta Autorità, per gli adempimenti conseguenti, in virtù del principio di leale collaborazione.

2.6. Con la sesta censura la società deduce l'illegittimità derivata degli atti avversati anche alla luce dell'asserita illegittimità del parere prot. 126347 espresso in data 13.03.2025 dalla Direzione Urbanistica e Gestione del Territorio Urb@met del Comune di Catania, atteso che: 1) l'atto di indirizzo approvato con delibera di Giunta comunale n. 200 del 2.10.2024 non avrebbe valore ostativo rispetto alla realizzazione del progetto proposto dalla ricorrente, in quanto atto inidoneo a modificare, in via immediata, la situazione giuridica dei destinatari finali; 2) quanto ivi contenuto – secondo cui il progetto di porto turistico di Tood's creerebbe *“una barriera visiva e funzionale tra porto e città, in contrasto con l'obiettivo dell'Amministrazione Comunale di legare la città al suo mare”* – risulterebbe errato e contraddittorio, in quanto il **Piano Regolatore Portuale** promosso dall'Autorità di Sistema Portuale e in corso di approvazione al momento della proposizione del ricorso introduttivo

avrebbe avuto le stesse caratteristiche del progetto promosso da Tood's; 3) la *“non corrispondenza di quanto rappresentato rispetto allo strumento urbanistico vigente”* non tiene conto del fatto che, proprio per tale ragione, il progetto avrebbe dovuto essere approvato mediante la procedura dell'accordo di programma; 4) risulterebbe altresì inconferente il richiamo all'art. 5, comma 2-*bis*, lett. b) della L. 84/1994, il quale, oltre a riferirsi al **Piano Regolatore Portuale**, disciplina le fattispecie di PRP conformi agli strumenti urbanistici; 5) risulterebbe inconferente pure la richiesta di una valutazione della *“variazione indiretta del carico urbanistico sulla limitrofa area del centro storico e delle aree retroportuali”*, la quale viene rimessa all'amministrazione competente in punto di pianificazione.

2.7. Con il settimo e ultimo motivo di ricorso la parte deduce l'illegittimità derivata degli atti impugnati anche alla luce del parere prot. 140722 espresso in data 21.03.2025 da Rete Ferroviaria Italiana, la quale aveva rappresentato che fosse ostativo, in senso dirimente, alla realizzazione dell'opera, quanto riportato dal Protocollo d'intesa sottoscritto in data 22.05.2024 da R.F.I., FS Sistemi Urbani e il Comune di Catania, il quale prevedrebbe opere ferroviarie di interrimento della stazione centrale di Catania, in relazione alle quali il progetto di Tood's presenterebbe asseriti profili di interferenza.

Si evidenzia, in particolare, la mera natura di atto di indirizzo politico-amministrativa di tale Protocollo d'intesa, incapace di condizionare l'esito del procedimento avviato con conferenza dei servizi.

Il richiamo all'art. 49 del D.P.R. 753/1980 operato da R.F.I. risulterebbe altresì privo dell'indicazione degli elementi ritenuti in concreto critici in relazione alla sicurezza pubblica, alla conservazione delle ferrovie e alla natura dei terreni.

3. Rete Ferroviaria Italiana s.p.a., parte controinteressata, si è costituita in giudizio per resistere al ricorso in data 6.10.2025.

4. Il Comune di Catania, Amministrazione procedente intimata, si è costituita in giudizio per resistere al ricorso nella pari data del 6.10.2025.

5. L'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, parti controinteressate, si sono costituiti in giudizio per resistere al ricorso in data 8.10.2025.

6. Con memoria del 14.10.2025 il Comune di Catania ha replicato alle censure sollevate dalla parte ricorrente.

6.1. Quanto al primo motivo, l'Ente locale rileva di aver seguito correttamente la procedura prevista dall'art. 6 D.P.R. 509/1997, finalizzata all'approvazione del progetto definitivo, evidenziando, in particolare, che, in assenza di consenso raggiunto nella sede della convocata conferenza dei servizi, sia stata esercitata la scelta discrezionale di non adottare l'accordo di programma.

L'accordo di programma, continua la parte, avrebbe potuto essere adottato, come determinazione finale e quale contratto stipulato tra pubbliche Amministrazioni, solo in caso di approvazione del progetto, al ricorrere delle condizioni, dei requisiti, dei pareri, dei chiarimenti richiesti e dei documenti necessari per il suo completamento.

6.2. In ordine al secondo motivo viene rilevato che, anche alla luce degli adeguamenti normativi, l'Amministrazione non avrebbe potuto prestare acquiescenza ad un precedente esame svolto in fase preliminare, i cui esiti, pertanto, non costituirebbero un vincolo rispetto alle successive determinazioni da adottarsi nel successivo e differente procedimento per l'approvazione del progetto definitivo.

6.3. Relativamente al terzo motivo il Comune rileva che la stessa società ricorrente non abbia mosso alcuna contestazione di natura temporale sino alla conclusione della conferenza di servizi né abbia stimolato sino a quella data la mancata convocazione di quella decisoria. È altresì rilevato che il termine di novanta giorni *ex* artt. 14-*bis* e 14-*ter* della L. 241/1990 non

decorre dalla data di convocazione della conferenza decisoria ma dalla prima riunione, avvenuta in data 11.02.2025.

Si applicherebbe, inoltre, al modulo procedimentale della conferenza dei servizi, quanto previsto dall'art. 2, comma 7, della L. 241/1990 in materia di sospensione dei termini del procedimento.

Dal verbale di conferenza dell'11.02.2025 emergerebbe, in particolare, che, essendo emersi diversi dubbi sulla completezza del progetto, per l'assenza di pareri, indagini archeologiche e della VIA-VAS, il RUP abbia deciso di sospendere l'iter per trenta giorni ai fini dell'integrazione documentale richiesta dai Vigili del Fuoco ed in base alle ulteriori richieste di chiarimenti emerse in conferenza di servizi.

Dall'11.02.2025 all'11.06.2025, quindi, tenuto conto dei trenta giorni di sospensione che non si computano nei termini, sarebbero decorsi novanta giorni.

6.4. In merito al quarto motivo di ricorso si osserva che il RUP, avendo solo funzioni istruttorie, non fosse tenuto a conoscere i contenuti del progetto dell'Autorità di Sistema Portuale e, quindi, non poteva esprimersi in termini di conflitto di interessi senza conoscere i contenuti dei progetti che avrebbero avuto potenzialmente carattere conflittuale.

6.5. Rispetto al quinto motivo, si fa richiamo di quanto espresso dall'Autorità di Sistema Portuale con prot. n. 3750 del 26.06.2006, evidenziando che la conferenza dei servizi sul progetto preliminare si fosse conclusa in data 19.07.2006 con l'impegno da parte del soggetto promotore di recepire in occasione della redazione del successivo livello di progettazione quanto emerso nel corso dell'istruttoria, *"al fine della più idonea configurazione nell'ambito dei rispettivi interessi "* e che, alla luce di quanto osservato dalla stessa Autorità in seguito, *"Dall'esame del progetto definitivo si riscontra che nessuna delle osservazioni avanzate da questa Autorità è stata risolta e recepita..."*.

6.6. Per quanto concerne il sesto motivo, vengono riportate le considerazioni rese dalla Direzione Urbanistica e Gestione del Territorio Urb@met del Comune di Catania a seguito dell'istruttoria condotta prima dell'adozione del parere reso con nota prot. 126347 del 13.03.2025, le quali non sarebbero censurabili per manifesta illogicità o erroneità come asserito dalla parte ricorrente.

6.7. In ordine al settimo motivo, si evidenzia che le ragioni a sostegno della decisione siano state esplicitate e motivate con completezza mediante il rinvio al parere reso da R.F.I. con prot. 140722 del 21.03.2025.

6.8. Quanto, in ultimo, alla domanda risarcitoria, il Comune rileva, in particolare, che la stessa Tood's abbia ammesso nel proprio ricorso di aver presentato istanza al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica per la VIA solo in data 10.06.2025, in quanto la competenza era passata al Ministero, sebbene il passaggio di competenza fosse già stato evidenziato in sede di conferenza al primo incontro dell'11.02.2025 e ribadito in data 14.03.2025.

Tale ritardo nella presentazione dell'istanza, pur nella piena consapevolezza dell'importanza e indispensabilità della VIA-VAS per l'approvazione del progetto, secondo la prospettazione dell'Ente apparerebbe strumentale alla successiva richiesta risarcitoria.

7. Con memoria del 14.10.2025 Rete Ferroviaria Italiana s.p.a. ha eccepito, preliminarmente, l'inammissibilità del ricorso per tardività dell'impugnazione del parere reso dalla stessa società in data 11.02.2025 e formalizzato per iscritto il 21.03.2025, da ritenersi immediatamente lesivo.

La parte ha replicato al settimo motivo di ricorso, rilevando, in particolare, che l'opera interferisca con la progettazione di R.F.I. in corso e, nello specifico, con il progetto di interrimento della stazione ferroviaria di Catania Centrale, atteso che il progetto definitivo per il quale è stata indetta la conferenza dei servizi prevedrebbe strutture con destinazione turistico-ricettive all'interno della fascia di rispetto ferroviaria pari a mt 30 dalla più

vicina rotaia, con presenza di camere per il pernottamento dei turisti all'interno di essa.

Il parere negativo, inoltre, è stato reso nell'esercizio di un potere discrezionale che l'Ente esercita anche al ricorrere delle eventuali deroghe di cui all'art. 60 del D.P.R. 753/1980 al divieto di costruzioni entro una fascia di rispetto di trenta metri dalla più vicina rotaia, le quali postulano una valutazione in ordine alla presenza di tutte le condizioni per assicurare la sicurezza pubblica, la stabilità dell'infrastruttura ferroviaria e l'assenza di interferenze.

8. Con memoria del 16.10.2025 il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva, in quanto estraneo al procedimento per cui è causa.

9. Con memoria del 16.10.2025 l'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale ha eccepito, preliminarmente, la tardività del ricorso quanto all'impugnazione dei seguenti atti: 1) il parere prot. n. 219410 del 9.05.2025 della stessa Autorità, quale atto endoprocedimentale di immediata lesività; 2) il Documento di Pianificazione Strategica di Sistema elaborato dal medesimo Ente in data 10.12.2020 e pubblicato in data 31.12.2024 sul sito della stessa; 3) il PRP in corso di approvazione al momento della proposizione del ricorso introduttivo, il quale risulterebbe immediatamente lesivo.

9.1. Nel merito, viene rilevato, quanto al primo motivo di ricorso, che gli artt. 5 e 6 del D.P.R. n. 509 del 1997 sarebbero "recessivi" rispetto alla Legge Regionale n. 4/2003, che prescrive la necessaria conformità dei nuovi porti rispetto al **Piano Regolatore Portuale** e prevede la facoltà (e non l'obbligo per gli Enti interessati) di ricorrere ad accordi di pianificazione con valenza di variante agli strumenti urbanistici portuali.

Si evidenzia, altresì, che, tenuto conto che parte dell'area in esame ricade nella circoscrizione territoriale dell'Autorità, la società proponente, al fine di dare corso all'iter amministrativo, preliminarmente, avrebbe dovuto

chiedere all'Ente avente competenza gestoria (esclusiva) dell'area il rilascio della concessione demaniale marittima.

9.2. In ordine al secondo motivo, si osserva che già in sede di conferenza di servizi convocata per l'approvazione del progetto preliminare l'Autorità avesse espresso, con nota prot. n. 3750 del 26.06.2006, le proprie osservazioni, prescrizioni e condizioni, ritenute necessarie per l'intervento proposto in ragione delle conseguenziali attività che avrebbero interessato il porto e che, dall'esame del progetto definitivo si fosse riscontrato, tuttavia, che nessuna delle osservazioni avanzate dall'Autorità fosse stata risolta e recepita dalla società ricorrente.

9.3. Per quanto concerne il terzo motivo, viene rilevato che i termini di cui agli artt. 14 e ss. della Legge n. 241/1990 avrebbero natura ordinatoria.

9.4. Relativamente al quarto e al quinto motivo di gravame si osserva che non vi fosse ragione per ritenere che l'Autorità versasse in una situazione di conflitto di interessi, atteso che quest'ultima ha competenza gestoria dell'area su cui Tood's s.r.l. intendeva realizzare il proprio progetto.

Risulterebbe altresì erronea la considerazione secondo cui l'*agere* dell'Autorità contrasterebbe con il "piano triennale della corruzione e trasparenza e piano antifrode 2025/2027", in quanto documento volto a individuare e prevenire rischi di corruzione o casi di conflitto di interessi del personale "interno" e non riguardante atti autorizzatori o concessori in cui è l'Amministrazione coinvolta, e non il singolo soggetto, a esprimersi.

9.5. Rispetto al sesto e al settimo motivo di ricorso si rileva che le censure atterrebbero a valutazioni per loro natura opinabili e non sindacabili dal Giudice amministrativo.

9.6. Quanto, in ultimo, alla domanda risarcitoria, se ne eccepisce l'inammissibilità per decorrenza del termine di decadenza fissato dall'art. 30 c.p.a., tenuto conto del carattere immediatamente lesivo degli atti riconducibili all'Autorità, sulla scorta di quanto sopra dedotto.

La domanda viene altresì contestata nel merito, difettando la prova di tutti gli elementi costitutivi dell'illecito.

10. Alla camera di consiglio del 22.10.2025 la parte ricorrente ha rinunciato alla propria domanda cautelare, presentando istanza di prelievo nella successiva data del 27.10.2025.

11. Nelle more del giudizio, 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** 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 stessa 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.

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 comprende, tra le altre, anche le aree della “Scogliera dell’Armisi” (da ora anche “Scogliera D’Armisi”) e della “Foce del Torrente Acquicella”.

A tal proposito, in particolare:

- gran parte della Scogliera dell’Armisi viene pianificata quale Zona E1 (suddivisa nelle sottozone E1.2 e E1.4), con destinazione funzionale “Turistica e diporto” dedicata ai grandi yacht;
- la Foce del Torrente Acquicella viene in gran parte pianificata come Zone A2 e F2, con destinazione funzionale commerciale e logistica.

12. Con ricorso per motivi aggiunti notificato il 29.12.2025 e depositato il 27.01.2026 Tood’s. s.r.l. ha impugnato, chiedendone l’annullamento, 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 la “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; 2) nonché ogni altro atto preordinato, conseguente o comunque connesso, anche se non conosciuto.

Il nuovo ricorso è stato proposto per i seguenti motivi di diritto: 1) *In via preliminare di rito: incompetenza; violazione del D.M. 6 aprile 1944 e D.M. 25 gennaio 2000; violazione e falsa applicazione degli artt. 5 e 6, legge 84/1994; eccesso di potere per illogicità, sviamento, travisamento dei fatti e falsità dei presupposti*; 2) *Violazione e falsa applicazione dell’art. 5, comma 2-bis, lett. c) e comma 3-ter, legge 84/1994; violazione e falsa applicazione dell’art. 11 e ss. D.Lgs. 152/2006; violazione Decreto M.A.S.E. n. 284 del 09.10.2025; eccesso di potere per sviamento, contraddittorietà, irragionevolezza, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto*; 3) *Violazione e falsa applicazione dell’art. 5, comma 2 bis, lett. c) e comma 3 ter, legge 84/1994; violazione e falsa applicazione dell’art. 11 e ss. D.Lgs. 152/2006; violazione Decreto M.A.S.E. n. 284 del*

09.10.2025; eccesso di potere per sviamento, ingiustizia manifesta, illogicità manifesta, irragionevolezza, disparità di trattamento; 4) Violazione e falsa applicazione dell'art. 5, comma 2 bis, lett. c) e comma 3 ter, legge 84/1994; violazione e falsa applicazione dell'art. 11 e ss. D.lgs. 152/2006; violazione Decreto M.A.S.E. n. 284 del 09.10.2025; eccesso di potere per sviamento, ingiustizia manifesta, disparità di trattamento, irragionevolezza, illogicità, contraddittorietà; 5) Violazione e falsa applicazione dell'art. 5, comma 2 bis, lett. c) e comma 3 ter, legge 84/1994; violazione e falsa applicazione dell'art. 11 e ss. D.Lgs. 152/2006; violazione Decreto M.A.S.E. n. 284 del 09.10.2025; eccesso di potere per sviamento, illogicità, travisamento dei fatti, irragionevolezza; 6) Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 legge 241/1990; violazione e dell'art. 97 Costituzione; violazione dei principi di efficienza, economicità, buona amministrazione, correttezza, ragionevolezza e di bilanciamento degli interessi pubblici e privati; eccesso di potere per disparità di trattamento, ingiustizia manifesta.

12.1. Con il primo motivo di ricorso la parte asserisce che l'Autorità di Sistema Portuale non sia titolare di un potere pianificatorio idoneo a ricomprendere anche l'area sulla quale dovrebbe insistere il nuovo porto turistico, tenuto conto di quanto previsto, in particolare, dal D.M. del 6.04.1944 e dal D.M. del 25.01.2000, richiamati nella Relazione Generale del nuovo PRP, da cui discenderebbe che i limiti territoriali dell'Autorità di Sistema Portuale di Catania siano individuati, per quanto attiene alla zona nord, nella radice del Molo di Levante e, per quanto concerne la zona sud del porto, sino alla parte nord del litorale della Playa (Latitudine: 37° 29' 01" N – Longitudine: 015° 05' 05").

Il nuovo PRP del Porto di Catania avrebbe previsto ampliamenti dell'attuale infrastruttura portuale nella zona nord, senza la previa attivazione della procedura amministrativa di cui all'art. 6, comma 15,

della Legge n. 84/1994, volta all'estensione della circoscrizione territoriale di competenza della medesima Autorità di Sistema Portuale.

Ciò emergerebbe, altresì, dal DPSS del 10.12.2020, contenente una proposta di estensione della circoscrizione territoriale, che confermerebbe, in via indiretta, l'assenza, al momento dell'approvazione del successivo PRP, di un potere pianificatorio dell'Autorità di Sistema Portuale nell'area compresa tra la diga foranea del Molo di Levante e la Scogliera lavica D'Armisi.

La parte rileva, inoltre, che l'approvazione del proprio progetto definitivo avrebbe avuto un valore equivalente all'approvazione del **Piano Regolatore Portuale** e, per tale ragione, la condotta dell'Autorità di Sistema Portuale – la quale ha dapprima espresso parere negativo sul progetto presentato da Tood's, insistente sull'area oggetto del presente giudizio, e, successivamente, ha approvato, attraverso il nuovo PRP, la realizzazione di un porto turistico sostanzialmente sovrapponibile per localizzazione e caratteristiche, a quello correlato alla proposta della ricorrente – si porrebbe in contrasto con i principi di coerenza e imparzialità dell'azione amministrativa.

12.2. Con la seconda doglianza si lamenta che il PRP approvato abbia ommesso di implementare le osservazioni e condizioni presentate dalle altre Autorità coinvolte nella procedura, con particolare riguardo, nello specifico, ai pareri resi nella procedura di VAS, attivata dall'Autorità di Sistema Portuale, e recepiti nel Decreto del Ministero Dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (M.A.S.E.) n. 284 del 9.10.2025, agli artt. 2 e 3, ove si prescrive che l'Autorità di Sistema Portuale, quale soggetto proponente, nella redazione definitiva del “**Piano Regolatore Portuale del Porto di Catania**”, debba tener conto delle “raccomandazioni, dei suggerimenti, delle condizioni e delle osservazioni” formulate dalle Amministrazioni competenti.

Il PRP non avrebbe fatto proprie, superandole, le valutazioni negative espresse dalla Soprintendenza per i Beni Culturali e Ambientali di Catania con nota prot. n. 3314 del 21.03.2025, atteso che la nuova darsena turistica non risulterebbe collocata a una distanza idonea a garantire la salvaguardia della Scogliera lavica D'Armisi, come invece richiesto dalla stessa Soprintendenza con l'osservazione n. 2.

12.3. Con la terza censura si lamenta il mancato recepimento di ulteriori e autonome contestazioni formulate dalla medesima Soprintendenza e, segnatamente, di quanto osservato da quest'ultima nell'ambito della stessa nota prot. n. 3314 del 21.03.2025 mediante l'osservazione n. 3 relativamente all'“*approfondimento relativo agli impatti percettivi della nuova darsena turistica*”, similmente a quanto osservato anche dalla Direzione Urbanistica del Comune di Catania nell'ambito della conferenza dei servizi tenutasi ai fini dell'approvazione del progetto definitivo presentato dalla ricorrente.

Lo stesso Comune di Catania avrebbe reso, in data 21.03.2025, un parere positivo in merito all'adozione del PRP, subordinandolo al recepimento di puntuali “prescrizioni sostanziali”, pur in presenza dei medesimi rilievi ritenuti ostativi all'approvazione del progetto di Tood's.

12.4. Con il quarto motivo viene rilevato che le problematiche correlate all'interferenza con la cintura ferroviaria, sollevate da R.F.I. nell'ambito della conferenza dei servizi relativa all'approvazione del progetto definitivo della ricorrente, non siano state riproposte nell'ambito del procedimento di approvazione del PRP sebbene quest'ultimo insistesse, parimenti, nel medesimo tratto ferroviario in corso di progettazione da parte della ricorrente.

Tale criticità sarebbe stata comunque rilevata dalla Soprintendenza senza risultare superata né recepita dall'Autorità di Sistema Portuale.

12.5. Con la quinta doglianza si deduce la mancata ottemperanza all'osservazione formulata dalla Soprintendenza nel già citato parere prot.

n. 3314 del 21.03.2025, ove si afferma che “*i servizi non essenziali al funzionamento della struttura portuale siano collocati oltre i 150 dalla linea di costa*”, la quale non sarebbe stata recepita nel nuovo PRP, dalle cui tavole emergerebbe che la nuova darsena turistica si collochi all’interno di tale distanza.

12.6. Con la sesta censura viene dedotto il contrasto con i principi di buon andamento e di leale collaborazione della P.A. in ragione del mancato coinvolgimento di enti istituzionalmente competenti nel procedimento di approvazione del PRP e, in particolare, di R.F.I., la quale, invece, aveva reso il proprio parere nell’ambito del correlato procedimento di approvazione del progetto definitivo della ricorrente.

La parte sostiene, inoltre, che l’Autorità di Sistema Portuale avrebbe dovuto sospendere l’iter procedimentale di approvazione del nuovo PRP attendendo l’adozione del Piano di utilizzo del demanio marittimo (P.U.D.M.) del Comune di Catania, al fine di evitare disallineamenti e incoerenze tra strumenti pianificatori volti a disciplinare ambiti tra loro collegati e destinati a interagire.

12.7. In ultimo, la società ricorrente – tenuto conto che non sarebbero stati resi noti i pareri che, ai sensi dell’art. 5, comma 2-*bis*, lett. b), della L. 84/1994 avrebbero dovuto essere rilasciati dalla Regione Siciliana, dal Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili e dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, né sarebbe stato precisato in alcun documento dall’Autorità di Sistema Portuale che detti pareri si sono perfezionati per decorso dei termini di legge – ha chiesto al Tribunale di ordinare all’Autorità di Sistema Portuale di esibire ogni documentazione presupposta, conseguente o comunque connessa alla delibera impugnata.

13. Con memoria del 3.02.2026 l’Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale ha replicato alle censure sollevate dalla società ricorrente mediante il ricorso per motivi aggiunti.

13.1. Quanto al primo motivo viene rilevato che il PRP risulterebbe conforme alle previsioni contenute in seno al DPSS approvato con Decreto del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti n. 53 dell'11.03.2022, che comprendevano, ai sensi dell'art. 5, comma 1, della L. n. 84/1994, ai fini pianificatori, le ulteriori aree del tratto di costa su cui insiste la Scogliera d'Armisi.

Si contesta l'affermazione di controparte secondo cui *“i limiti territoriali dell'Autorità Portuale di Catania risultano individuati, per quanto attiene alla zona nord, nella radice del Molo di Levante e, per quanto concerne la zona sud del porto, sino alla parte nord del litorale della Playa (Latitudine: 37° 29' 01" N – Longitudine: 015° 05' 05")*”, atteso che tale individuazione dei limiti territoriali non terrebbe conto delle coordinate geografiche di riferimento, sulla scorta delle quali, come risulterebbe dallo stralcio cartografico estratto dal S.I.D., il confine della circoscrizione non si pone all'altezza della radice del Molo di Levante, bensì ricade più a nord, ricomprendendo tutto il relativo tratto di costa.

Viene altresì rappresentato che l'Autorità abbia presentato, già nel mese di ottobre 2023, per la porzione residua della costa settentrionale sino al limite della Scogliera d'Armisi, apposita istanza (v. nota prot. n. n. 17746 del 04.10.2023) volta all'avvio dell'iter di cui all'art. 6, comma 15, della Legge n. 84/1994, ad oggi pendente.

Si contesta il richiamo alla disciplina di cui alla L.R. n. 4/2003, in quanto l'area di riferimento non risulterebbe inclusa tra i porti di classificazione regionale di cui al Decreto del Presidente della Regione Siciliana n. 6 del 21.01.2022, n. 6, che comprendono, nell'ambito territoriale catanese, soltanto il Porticciolo Rossi e i porti di Ognina e di San Giovanni Li Cuti, sicché la predetta normativa regionale non troverebbe applicazione nel caso in esame, rimanendo integra la potestà pianificatoria in capo all'Autorità.

13.2. Riguardo al secondo motivo di ricorso viene rilevato che le prescrizioni relative all'osservazione n. 2, contenute nella nota prot. n. 3314 del 21.03.2025 della Soprintendenza ai Beni Culturali ed Ambientali di Catania, sarebbero state integralmente recepite dall'Autorità di Sistema Portuale, con aggiornamento degli elaborati del **Piano Regolatore Portuale** della città di Catania, come emergerebbe, in particolare, dalla Relazione Generale del PRP, ove sarebbero stati previsti due tipi di interventi a maggior tutela della scogliera in esame: da un lato, lo stralcio delle opere della nuova darsena turistica con l'inibizione alla nuova edificazione nel tratto di interesse e, dall'altro, la risagomatura del tratto in radice della diga di sopraflutto del porto turistico esterno. Tali interventi, secondo la prospettazione dell'Ente, consentirebbero di escludere l'impatto delle opere di piano sulla Scogliera D'Armisi e, inoltre, di preservare oltre il 90% degli affioramenti.

L'integrità della Scogliera cosiddetta D'Armisi risulterebbe altresì garantita dall'impiego di materiali e colori in armonia con l'ambiente circostante, come riportato nella predetta Relazione.

La valorizzazione delle prescrizioni relative alla salvaguardia della Scogliera D'Armisi emergerebbe, altresì, dalle Norme Tecniche di attuazione (N.T.A.) del PRP, dalla Dichiarazione di sintesi e dal Rapporto Ambientale.

13.3. Rispetto al terzo motivo viene rilevato che l'Autorità abbia tenuto conto di quanto riportato nell'osservazione n. 3 formulata dalla Soprintendenza con parere prot. 3314 del 21.03.2025, sebbene questa fosse priva di portata precettiva.

Si evidenzia, a tal riguardo, che la conformità a tale osservazione emergerebbe, in particolare, dall'allegato 2 al Rapporto Ambientale, ove sono riportate le ragioni per cui l'impatto "percettivo" degli interventi pianificati possa essere mitigato e viene precisato che *"La costruzione della darsena porto è stata pianificata in modo da integrarsi armoniosamente*

con il Lungomare Passiatore. Questo significa che il design e l'architettura della darsena sono stati studiati per rispettare e valorizzare l'estetica e il paesaggio esistente del lungomare”.

Viene altresì rilevato che: 1) la Relazione Generale del PRP individui soluzioni di sviluppo volte alla separazione delle funzioni ed alla riorganizzazione degli spazi portuali al fine di conferire allo scalo maggiore efficienza e sicurezza, qualità e vivibilità; 2) le N.T.A. del PRP prevedono che “...il progetto di sistemazione della foce dell’Acquicella e il progetto di riqualificazione paesaggistico-ambientale dell’area d’intervento dovranno essere sottoposti all’esame della Soprintendenza ai BB.CC.AA. di Catania, congiuntamente al progetto delle opere previste per la realizzazione della nuova darsena commerciale. 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”. Tale modifica, come si legge alla nota 12 di pag. 23 delle N.T.A. del PRP, è stata adottata successivamente alla conclusione della procedura di valutazione ambientale presso il Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, di cui al Decreto del Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica n. 284 del 9.10.2025.

Viene fatto riferimento allo “Studio di inquadramento urbanistico e territoriale”, versato in atti e posto a corredo del PRP, da cui emergerebbe che la pianificazione in materia di interazione porto-città sia demandata al Comune e alla Regione e non sarebbe, invece, di competenza dell’Autorità di Sistema Portuale.

Quanto all’asserita omessa considerazione, nel PRP, delle prescrizioni rese dal Comune di Catania con delibera n. 14 del 21.03.2025 sul tema delle “interazioni tra il porto ed il contesto urbano”, si evidenzia che tale parere sia stato inoltrato oltre il termine di 45 giorni dal recepimento del **Piano**

Regolatore Portuale, rendendo di conseguenza non ostative le prescrizioni ivi riportate.

Il PRP conterrebbe, in ogni caso, i chiarimenti alle suddette prescrizioni, come si evincerebbe dalla Relazione Generale, nella quale, in particolare:

1) risulterebbe ampiamente indagato il rapporto tra il nuovo PRP e il Piano Regolatore Generale di Catania; 2) sarebbero riportati i dati relativi al rapporto con il contesto urbano di Catania, sotto il profilo delle infrastrutture, della qualità di vita e della riqualificazione del territorio.

13.4. In ordine al quarto motivo viene precisato che R.F.I. sia stata coinvolta nel procedimento di approvazione del PRP, nulla osservando al riguardo.

La Relazione Generale, in ogni caso, evidenzerebbe che l'interramento della linea ferroviaria *“non influisce sull'assetto complessivo infrastrutturale e funzionale previsto dal **Piano Regolatore Portuale**”*.

L'osservazione n. 3, contenuta in seno al parere della Soprintendenza, inoltre, non rileverebbe alcuna situazione di incompatibilità in relazione alla pianificazione della Darsena Turistica rispetto alle opere ferroviarie a cura di R.F.I..

13.5. Quanto al quinto motivo viene precisato che in Sicilia le aree portuali non risulterebbero sottoposte al divieto di edificazione assoluta entro i 150 metri dalla battigia per quanto riguarda le opere strettamente necessarie alla loro funzione, come emergerebbe dall'art. 15 della L.R. 78/1976.

La parte osserva che, rispetto a quanto osservato in seno al succitato parere della Soprintendenza in relazione all'arretramento entro la fascia dei 150 mt, laddove venissero avanzate, in sede di attuazione del PRP, proposte progettuali di opere relative a servizi non essenziali al funzionamento della struttura portuale, si darà conto delle indicazioni e delle relative prescrizioni ricevute da tale Ente nel rispetto del quadro normativo vigente.

13.6. Con specifico riguardo al sesto e ultimo motivo viene rilevato che: 1) R.F.I. è stata coinvolta nel procedimento relativo alla fase di V.A.S. con

nota prot. n. 7805 del 22.04.2024; 2) il Comune di Catania è stato consultato nell'ambito della procedura prevista dall'art. 5, comma 2-*bis*, lett. b) della L. n. 84/1994.

Ne consegue, secondo la prospettazione dell'Autorità, che siano state osservate le disposizioni di natura procedimentale di cui all'art. 5, comma 2-*bis*, e comma 3-*ter* della L. n. 84/1994.

14. Con memoria del 4.02.2026 il Comune di Catania, dopo aver declinato ulteriormente le controdeduzioni proposte relativamente al ricorso introduttivo, ha replicato alle censure sollevate dalla parte ricorrente con il successivo ricorso per motivi aggiunti.

14.1. L'Ente ha evidenziato le differenze, anche alla luce degli interessi coinvolti, sussistenti tra il procedimento di approvazione del PRP e quello concernente l'approvazione di un progetto di un privato, precisando – al fine di giustificare la diversa posizione assunta nei due separati procedimenti – che, a differenza di quanto riportato nella scelta progettuale della società Tood's, la soluzione viabilistica del PRP preveda un'articolata redistribuzione dei flussi veicolari su un ambito territoriale significativamente più esteso, consentendo di ripartire il carico veicolare su una pluralità di direttrici ed evitando la concentrazione su un unico punto di accesso mediante una più equilibrata distribuzione delle pressioni sul sistema viario urbano.

15. Con memoria del 6.02.2026 R.F.I. s.p.a. ha riproposto le proprie difese già formulate in ordine al ricorso introduttivo, rilevando che le ulteriori doglianze sollevate con il ricorso per motivi aggiunti risultino estranee al proprio ambito di competenza e di interesse.

16. Con memoria del 6.02.2026 la parte ricorrente ha declinato ulteriormente le censure già esposte mediante i propri due ricorsi.

17. Con memoria di replica del 18.02.2026 la parte ricorrente ha replicato alle controdeduzioni sollevate dalle altre parti processuali, insistendo per l'accoglimento delle proprie domande.

18. All'udienza pubblica dell'11.03.2026 il Presidente del Collegio ha disposto la cancellazione della causa dal ruolo ai fini della trattazione congiunta del ricorso con il ricorso iscritto al n. 211/2026 R.G., già calendarizzato per l'udienza pubblica del 24.06.2026, speculare al ricorso per motivi aggiunti proposto nell'odierno procedimento.

19. Con memoria del 13.05.2026 il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva in ordine al ricorso per motivi aggiunti.

L'Ente rileva, al riguardo, che, pur assumendo un ruolo consultivo nel procedimento di approvazione del PRP, non venga espressa alcuna posizione sugli aspetti strettamente legati alle funzioni di governo del territorio, i quali risulterebbero di competenza esclusiva dell'Autorità di Sistema Portuale.

20. Con memoria del 15.05.2026 il Comune di Catania ha ulteriormente declinato le proprie repliche alle censure formulate dalla parte ricorrente in seno ai due ricorsi.

21. Con memoria del 20.05.2026 R.F.I. s.p.a. ha ribadito le proprie repliche già esposte nei precedenti scritti difensivi.

22. Con memoria del 23.05.2026 la società ricorrente ha riproposto le proprie doglianze, insistendo, in particolare, per l'accoglimento della propria domanda risarcitoria, a sostegno della quale è stata altresì versata in atti, in data 14.05.2026, una perizia di parte ai fini della quantificazione del danno subito, pari a € 21.300.000,00.

23. Con memoria del 28.06.2026 il Comune di Catania ha replicato ai rilievi mossi dalla parte ricorrente in ordine alla propria domanda risarcitoria, evidenziando, in particolare, che quest'ultima abbia tenuto, nel corso del procedimento da cui origina tale richiesta, una condotta negligente suscettibile di determinare la causazione del danno lamentato. La parte ha altresì eccepito la prescrizione quinquennale del preteso diritto

al risarcimento e ha contestato la quantificazione economica operata dal perito di parte.

24. Con memoria di replica del 3.06.2026 la società ricorrente ha ulteriormente declinato le proprie doglianze, insistendo per l'accoglimento delle proprie domande processuali.

25. Con memoria di replica del 3.06.2026 R.F.I. s.p.a. ha esposto nuovamente le proprie repliche, chiedendo altresì il rigetto della domanda risarcitoria, di cui viene eccepita la decadenza *ex art.* 30, comma 3, c.p.a. e la prescrizione quinquennale ai sensi dell'art. 2497 c.c.; la parte ha altresì replicato in ordine al merito di tale domanda, rilevandone la relativa carenza dei presupposti.

26. 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.

27. 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 e R.F.I. s.p.a. si sono associati 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.

28. 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.

28.1. 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.

29. Venendo al ricorso introduttivo della prima causa, deve preliminarmente scrutinarsi l'eccezione di irricevibilità per tardività sollevata da R.F.I. s.p.a. in ordine all'impugnazione del parere negativo adottato dalla stessa società con prot. 140722 del 21.03.2025, la quale è infondata.

29.1. I pareri resi all'interno del peculiare modulo procedimentale della conferenza dei servizi assumono, per loro natura, valenza endoprocedimentale. Ne consegue che gli stessi risultino impugnabili

unitamente alla determinazione conclusiva della conferenza, in quanto privi di immediata attitudine lesiva, anche ove il loro contenuto risulti “vincolante” per l’Amministrazione procedente.

L’art. 19 della L.R. 7/2019, che regola, per la Regione Sicilia, la conferenza dei servizi decisoria in forma simultanea, stabilisce, infatti, al sesto comma, che *“L’Amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza, con gli effetti di cui all’articolo 20, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dai rappresentanti delle amministrazioni (...)”*.

Laddove un parere reso da un Ente partecipante ai lavori non dovesse lasciare margine all’Amministrazione procedente, in virtù della sua natura non superabile, il privato può legittimamente decidere di procedere alla sua immediata impugnazione, senza differirla al momento di adozione della determinazione conclusiva.

Tale facoltà, tuttavia, non può trasformarsi in un onere processuale, atteso che è solo con la determinazione conclusiva che si forma un provvedimento avente sicura efficacia lesiva.

30. L’eccezione di irricevibilità del ricorso per tardività sollevata dall’Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale in ordine all’impugnazione del parere prot. n. 219410 del 9.05.2025 reso dalla stessa Autorità in seno alla richiamata conferenza dei servizi, del Documento di Pianificazione Strategica di Sistema elaborato dall’Autorità in data 10.12.2020 e pubblicato in data 31.12.2024 sul sito dello stesso Ente, nonché dell’atto di indirizzo P.U.G. 2024 approvato dalla Giunta Comunale del Comune di Catania con delibera n. 200 del 2.10.2024 è parimenti infondata.

30.1. Tali atti, invero, non sono suscettibili di assumere immediata efficacia lesiva al momento della loro adozione. In particolare:

(i) il parere reso dall’Autorità di Sistema Portuale con prot. n. 219410 del 9.05.2025 nell’ambito della conferenza dei servizi decisoria indetta dal

Comune di Catania, per le ragioni già innanzi esposte, ha valenza endoprocedimentale;

(ii) il Documento di Pianificazione Strategica di Sistema, per quanto concerne il suo contenuto, non ha valenza provvedimento lesivo, in quanto costituisce il livello “strategico” della pianificazione portuale, i cui obiettivi, indirizzi e criteri sono attuati dal successivo PRP; trattasi, pertanto, di un documento di indirizzo e programmazione avente natura propedeutica rispetto alla successiva redazione del PRP;

(iii) l’atto di indirizzo P.U.G. 2024 approvato dalla Giunta Comunale del Comune di Catania con delibera n. 200 del 2.10.2024 è un atto di programmazione preliminare che si colloca in una fase anteriore rispetto alla successiva adozione del P.U.G., privo, pertanto, di attitudine lesiva immediata.

31. L’eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata in ordine al ricorso introduttivo dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è fondata.

31.1. Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche Sicilia-Calabria, evocato in giudizio quale parte controinteressata, difetta dei requisiti cumulativamente richiesti dall’ordinamento per assumere tale qualità processuale.

Pur destinataria, insieme a numerosi altri Enti, della convocazione della conferenza dei servizi decisoria mediante prot. n. 384824 del 5.09.2024, tale Amministrazione non ha reso alcun parere nell’ambito del relativo procedimento, come emerge dal contenuto della determina conclusiva dei servizi (ove sono riportati tutti i pareri resi dalle Autorità coinvolte). Difetta, pertanto, il requisito “sostanziale” rappresentato dall’essere titolare di un interesse qualificato e differenziato alla conservazione dell’atto impugnato, suscettibile di essere leso in caso di accoglimento del ricorso.

32. Il ricorso, nel merito, è da ritenersi infondato.

33. Il primo motivo di ricorso non può essere favorevolmente apprezzato dal Collegio.

33.1. La conferenza dei servizi in forma simultanea e modalità sincrona è stata indetta dal Comune di Catania “...per l'approvazione del progetto definitivo finalizzato alla stipula dell'Accordo di programma ai sensi dell'art. 6 del D.P.R. n. 509/1997 (...)”, come si legge nella relativa nota di indizione e convocazione delle Amministrazioni coinvolte nel procedimento.

L'art. 6 del D.P.R. n. 509/1997 stabilisce, al secondo comma, che:

“L'approvazione del progetto definitivo è effettuata:

a) in caso di conformità dello stesso ai vigenti strumenti di pianificazione ed urbanistici, mediante conferenza di servizi, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni;

b) in caso di difformità del progetto rispetto ai vigenti strumenti di pianificazione ed urbanistici, mediante accordo di programma ai sensi e per gli effetti dell'articolo 27 della legge n. 142 del 1990 e successive modificazioni.” (Tale disposizione risulta integrata, nella Regione Sicilia, da quanto disposto dalla L.R. 4/2003, il cui art. 75 stabilisce, al settimo comma, che dopo le parole “*strumenti di pianificazione ed urbanistici*” sono aggiunte le parole “*o in mancanza degli stessi*”).

L'art. 34 del D.lgs. 267/2000 (T.U.E.L.), che sostituisce l'art. 27 della L. 142/1990, stabilisce, a sua volta:

- al primo comma, che “*Per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di*

intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento”;

- al terzo comma, che *“Per verificare la possibilità di concordare l'accordo di programma, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco convoca una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate”;*

- al quarto comma, che *“L'accordo, consistente nel consenso unanime del presidente della regione, del presidente della provincia, dei sindaci e delle altre amministrazioni interessate, deve essere sottoscritto entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'esito positivo della conferenza di cui al comma 3 ed è approvato con atto formale del presidente della regione o del presidente della provincia o del sindaco e pubblicato nel Bollettino ufficiale della regione. L'accordo, qualora adottato con decreto del presidente della regione, produce gli effetti dell'intesa di cui all'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, determinando le eventuali e conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici e sostituendo i permessi di costruire, sempre che vi sia l'assenso del comune interessato”.*

La L.R. Sicilia n. 48/1991, disponendo, all'art. 1, che *“Le disposizioni dell'ordinamento amministrativo degli enti locali, approvato con legge regionale 15 marzo 1963, n. 16, e della legge regionale 6 marzo 1986, n. 9, e loro successive modificazioni ed integrazioni, sono modificate ed integrate dalle norme della legge 8 giugno 1990, n. 142”* ivi riportate, stabilisce che dopo il comma 3 dell'articolo 27 della L. 141/1990 è aggiunto, in particolare, *“L'accordo, consistente nel consenso unanime delle amministrazioni interessate, è approvato con decreto del Presidente della Regione o con atto formale del Presidente della Provincia regionale o del sindaco ed è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Regione.*

L'accordo, qualora adottato con decreto del Presidente della Regione, determina le eventuali e conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici e sostituisce le concessioni edilizie, sempre che vi sia l'assenso del comune interessato”.

In coerenza con il quadro normativo di riferimento sopra riportato:

(i) il Comune di Catania ha riscontrato, in data 1.09.2010, la difformità del progetto definitivo presentato dalla società ricorrente rispetto al proprio P.R.G. e al PRP, stabilendo che l'iter di approvazione del progetto dovesse svolgersi nelle forme di “accordo di programma” come previsto dall'articolo 6, comma 2, lettera b), del D.P.R. n. 509/1997 come recepito con modifiche dall'articolo 75 della L.R. n. 4/2003 (come si legge nel provvedimento che recepisce gli esiti della determinazione conclusiva della conferenza dei servizi);

(ii) la società ricorrente ha manifestato, in data 22.03.2019, il proprio assenso alla prosecuzione dell'iter di approvazione del progetto mediante la procedura dell'accordo di programma, ai sensi dell'articolo 27 della Legge n. 142/1990;

(iii) è stata convocata la conferenza di servizi decisoria in forma simultanea e modalità sincrona al fine di assumere le conseguenti decisioni.

In assenza del “*consenso unanime delle amministrazioni interessate*” sul predetto progetto definitivo, il Sindaco del Comune di Catania, correttamente, non ha adottato alcun atto formale avente ad oggetto l'accordo di programma, difettando il presupposto in assenza del quale l'iter di approvazione di tale progetto non potesse trovare esito positivo.

Né può ritenersi che in capo all'Ente si potesse radicare l'obbligo di redigere uno “schema di accordo di programma”, come sostiene la parte ricorrente, atteso che quest'ultimo “*...deve essere sottoscritto entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'esito positivo della conferenza*”.

In assenza del presupposto, l'Amministrazione procedente non risulta

onerata dal predisporre uno schema di accordo che non risulti suscettibile di essere formalizzato, in seguito.

Parimenti priva di pregio risulta essere la censura con la quale la parte sostiene che il provvedimento che ha recepito l'esito negativo dovesse contenere una motivazione in ordine alla mancata redazione di tale schema. Il Comune di Catania, invero, in assenza del "consenso unanime" delle Amministrazioni coinvolte nella procedura, non era tenuto a esplicitare le ragioni per le quali non fosse stato predisposto uno "schema" che, in carenza del relativo requisito previsto dalla legge, non avrebbe mai potuto tramutarsi in un accordo finale.

34. Il secondo motivo è parimenti infondato.

34.1. In esito alla conferenza dei servizi indetta dal Comune di Catania per l'esame del progetto preliminare presentato dalla società ricorrente sono stati espressi taluni pareri contenenti "*osservazioni, prescrizioni e condizioni*" che sono state ritenute dall'Amministrazione procedente non preclusive ai fini dell'ammissibilità del progetto alla fase successiva di redazione del progetto definitivo.

In occasione della nuova conferenza dei servizi indetta ai fini dell'esame di tale progetto definitivo alcune delle Amministrazioni coinvolte hanno legittimamente rappresentato delle condizioni ostative alla realizzabilità dell'opera, nell'esercizio di un potere discrezionale-tecnico che non può ritenersi "esaurito" al momento dell'approvazione del progetto preliminare. L'art. 5 del D.P.R. 509/1997, invero, prevede, al sesto comma, che la conferenza dei servizi individui, con provvedimento motivato, l'istanza "*ammessa alle successive fasi della procedura*".

L'ammissione alle fasi successive non presuppone che gli Enti chiamati ad esaminare il progetto definitivo vedano esautorarsi la propria capacità tecnica di analizzare un "nuovo" documento progettuale, ma, al contrario, responsabilizza ulteriormente quest'ultimi affinché le posizioni che siano assunte al termine della nuova conferenza dei servizi risultino

adeguatamente calibrate, anche sotto il profilo del possibile contesto normativo o pianificatorio sopravvenuto (nonché alla luce delle specificità progettuali prima assenti), su quanto riportato nel progetto finale.

Le Amministrazioni che hanno espresso il loro dissenso nella nuova conferenza dei servizi, lungi dal violare i principi “della buona amministrazione ed efficienza”, come sostiene la parte ricorrente, hanno assunto una posizione coerente con le norme di riferimento e con la *ratio* ad esse sottesa.

L’Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale, in particolare, dopo aver affermato, con nota prot. n. 3750 del 26.06.2006, importanti carenze istruttorie nell’ambito del procedimento di approvazione del progetto preliminare, ha sostanzialmente ripresentato i medesimi rilievi con parere prot. 219410 del 9.05.2025 (reso nella nuova conferenza dei servizi indetta per l’esame del progetto definitivo), evidenziando, in particolare, che *“Le perplessità espresse sulla compatibilità della soluzione proposta a livello di preliminare dell’ipotizzato progetto con l’assetto del porto”*, siano state ritenute non risolte *“in occasione della redazione del progetto definitivo”*.

R.F.I. s.p.a., con parere reso con prot. 140722 del 21.03.2025 nell’ambito della suddetta conferenza dei servizi decisoria convocata per l’esame del progetto definitivo, ha evidenziato, quale “fatto nuovo” suscettibile di fungere, già da solo, da valido presupposto del nuovo atto consultivo, che *“il 22.04.2024 è stato sottoscritto il Protocollo d’Intesa tra RFI, FS Sistemi Urbani ed il Comune di Catania finalizzato al potenziamento infrastrutturale e alla rigenerazione urbana delle aree dismesse o in dismissione di proprietà del Gruppo FS presenti nella città siciliana. Tra i vari interventi previsti è stato individuato il progetto dell’Interramento della Stazione di Catania Centrale quale intervento strategico per la città di Catania, per il positivo impatto che questo avrà sull’attuale sistema di trasporto collettivo a servizio del territorio, e sulla città stessa, tramite la*

riqualificazione del waterfront e delle aree ferroviarie dismesse”, aggiungendo che “...si evidenzia infatti la presenza di un’interferenza tra i lavori previsti dal progetto in oggetto e le opere ferroviarie in corso di progettazione, inserite nel protocollo d’intesa sopra citato, relative all’Interramento della Stazione di Catania Centrale e realizzazione del raddoppio sul nuovo tracciato tra Catania Centrale e Catania Acquicella”. Tale rilievo, evidentemente, promana da un dato fattuale assente al momento del rilascio del primo parere sul progetto preliminare e, pertanto, giustifica la nuova presa di posizione di R.F.I. s.p.a..

La Direzione Urbanistica e Gestione del Territorio del Comune di Catania, con nota prot. 126347 del 13.03.2025, ha reso un parere ostativo sulla base di quanto previsto, in particolare, dall’Atto di indirizzo per la realizzazione del nuovo P.U.G. 2024 (e, in particolare, di quanto previsto al par. 11.2. di tale atto), assente al momento della conclusione dei lavori della prima conferenza dei servizi di esame del progetto preliminare, evidenziando che il progetto “...proponendo strutture in elevazione, verrebbe a contrastare con questa stessa volontà”, ossia con l’indirizzo strategico di “*ricucire un rapporto visivo e quanto più permeabile tra la Città ed il suo mare*”. La Direzione dell’Ente comunale ha inoltre sollevato ulteriori rilievi che risultano strettamente ancorati a specificità progettuali proprie del progetto definitivo, che, ragionevolmente, non potevano essere evidenziate nella precedente fase di esame del progetto preliminare.

35. Il terzo motivo di ricorso è privo di pregio.

35.1. Come è noto, la giurisprudenza è costante nel ritenere che, in mancanza di una espressa previsione contraria, alla violazione del termine finale di un procedimento amministrativo non consegua l’illegittimità dell’atto tardivo, trattandosi di una regola di comportamento e non di validità dell’atto (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. II, 16 dicembre 2021, n. 8383, che richiama Cons. Stato sez. VI, 9 marzo 2018, n. 1519; Cons.

Stato, sez. VI, 8 febbraio 2018, n. 1061; Cons. Stato, sez. III, 22 febbraio 2019, n. 1237).

L'art. 19 della L.R. 7/2019, che disciplina la conferenza dei servizi in forma simultanea e in modalità sincrona nella Regione Sicilia, prevede, al secondo comma, che *“I lavori della conferenza si concludono non oltre quarantacinque giorni decorrenti dalla data della riunione di cui al comma 1, fermo restando l'obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento”*.

L'art. 14-ter della L. 241/1990, che detta le regole per tale tipologia di conferenza in ambito nazionale, prevede, al secondo comma, nella sua attuale formulazione, che *“I lavori della conferenza si concludono non oltre trenta giorni decorrenti dalla data della riunione di cui al comma 1. Nei casi di cui all'articolo 14-bis, comma 7, qualora siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, il termine è fissato in sessanta giorni. Resta fermo l'obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento”*.

In assenza di una indicazione espressa di perentorietà dei termini sopra riportati, il cui superamento non viene accompagnato da una sanzione invalidante l'atto finale adottato in “ritardo”, vi è quindi da ritenere che il termine di conclusione del relativo procedimento abbia natura ordinatoria e acceleratoria.

Il decorso del termine per l'adozione della conclusione finale della conferenza, pertanto, non determina la perdita del potere di provvedere in capo all'amministrazione procedente o l'inefficacia della determinazione conclusiva.

Esso, tuttavia, non è privo di effetti in quanto la parte interessata, una volta decorso il termine, può ben attivare la tutela relativa all'obbligo di provvedere sul silenzio inadempimento, potendo altresì dimostrare l'insorgenza di un danno da ritardo (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 22

luglio 2025, n. 6502; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. V, 11 novembre 2025, n. 3321).

36. Il quarto e il quinto motivo di ricorso, da trattarsi congiuntamente per ragioni di connessione, sono infondati.

36.1. Il richiamo al “Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e Piano Antifrode 2025/2027” del Comune di Catania risulta fuori centro, atteso che l’art. 6.5. del predetto Piano pone *“l’obbligo di astensione in capo al responsabile del procedimento o al titolare dell’ufficio competente ad effettuare valutazioni, a predisporre atti endoprocedimentali e ad assumere il provvedimento finale nel caso in cui si trovi in una situazione di conflitto, anche potenziale, di interesse”*.

Il RUP del procedimento per cui è causa, pertanto, non è tenuto a dare atto dell’inesistenza di conflitti di interessi degli enti pubblici coinvolti nella procedura, come sostenuto dalla parte ricorrente, ma deve astenersi dal compiere qualunque attività (endoprocedimentale o provvedimentoale) laddove egli stesso versi in una situazione di conflitto di interessi, anche potenziale.

Si esclude, in ogni caso, che l’Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale versasse, rispetto alla conferenza dei servizi, in una posizione di conflitto di interessi in considerazione del fatto di essere impegnata, contestualmente, nella redazione del **Piano Regolatore Portuale**, che insiste anche sull’area interessata dall’istanza presentata dalla società ricorrente.

La suddetta Autorità, invero, è portatrice di un interesse pubblico direttamente inciso dall’opera oggetto del progetto definitivo presentato da Tood’s s.r.l. e le prerogative che le vengono riconosciute dall’ordinamento sono state legittimamente rappresentate nell’ambito della conferenza dei servizi indetta dal Comune di Catania per l’esame di tale progetto. I rilievi mossi in tale sede, peraltro, hanno ad oggetto, in buona parte, come già sopra osservato dal Collegio, i numerosi dubbi di compatibilità con

l'“attuale” assetto del porto della soluzione progettuale proposta dalla società, i quali erano stati già rappresentati anche in seno al procedimento di esame del progetto preliminare.

Non sussiste, conseguentemente, alcuna asserita violazione del principio di proporzionalità, atteso che, in sede di esame del progetto definitivo, l'Autorità di Sistema Portuale ha correttamente espresso il proprio parere, secondo quanto previsto dalla legge e come da richiesta del Comune di Catania, Amministrazione procedente, non essendo tenuta a consentire a Tood's s.r.l., nelle vesti di Ente investito di un potere consultivo, di uniformarsi alle proprie prescrizioni entro un termine all'uopo previsto, come invece sostiene la società che ricorre in giudizio, tenuto conto, peraltro, che la stessa Autorità avesse sollevato già in sede di esame del progetto preliminare taluni specifici rilievi non recepiti nella versione progettuale definitiva.

37. Il sesto motivo di ricorso è infondato.

37.1. Il parere reso dalla Direzione Urbanistica e Gestione del Territorio del Comune di Catania con nota prot. n. 126347 del 13.03.2025 si fonda su plurime ragioni ostative, tra le quali risultano legittimamente riportate nell'atto impugnato, nei limiti del sindacato a cui esse possono essere sottoposte senza che il Giudice amministrativo incorra nel divieto di soprapporsi a valutazioni di merito rese dalle Amministrazioni, le seguenti:

(i) il rilevamento di numerose criticità scaturenti dall'esame delle tavole del progetto definitivo, suscettibili, in taluni casi, di avere incidenza sulla viabilità cittadina (cfr., in particolare, i rilievi sugli innesti sulla viabilità esistente e sulla dubbia realizzazione di un parcheggio multipiano all'aperto, nonché sul mancato studio sulla mobilità);

(ii) il supposto contrasto con quanto riportato nell'atto di indirizzo per la realizzazione del nuovo P.U.G. della Città di Catania, il quale, pur assumendo una portata tipicamente preliminare, informa le future scelte urbanistiche dell'Ente locale, potendo ragionevolmente rappresentare un

“elemento” da considerare ai fini della formulazione del parere di competenza nel procedimento per cui è causa. Non rileva, a tal riguardo, che il PRP – in fase di predisposizione, in quel momento, da parte dell’Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale all’epoca dei fatti – presentasse, in ipotesi, un *layout* speculare a quello proposto da Tood’s s.r.l., trattandosi, in tal caso, di un atto di pianificazione (non ancora adottato in tale data) estraneo al procedimento e al quadro fattuale di riferimento di cui la Direzione dell’Ente locale era chiamata a tener conto ai fini dell’adozione del suddetto parere;

(iii) il rilievo in ordine alla variazione indiretta del carico urbanistico sulla limitrofa area del centro storico e delle aree retroportuali, in assenza di una *“opportuna analisi di incidenza del procurato carico apportato, relazione ai parametri dettati dallo strumento urbanistico vigente”*;

(iv) l’ulteriore rilievo in ordine all’attestarsi dell’area di progetto all’interno della fascia di rispetto ferroviaria, incisa dal vincolo di inedificabilità assoluta.

Trattasi, pertanto, di plurime osservazioni suscettibili – complessivamente considerate – di informare in termini negativi il parere reso dalla Direzione dell’Ente, le cui osservazioni non appaiono manifestamente erranee, illogiche o contraddittorie, o, piuttosto, viziate da un difetto di istruttoria.

38. Il settimo motivo di ricorso è parimenti infondato.

38.1. Il parere negativo reso da R.F.I. s.p.a. con prot. 140722 del 21.03.2025 si basa su due capi motivazionali.

Da un lato, viene rilevato che sono *“state esperiti gli accertamenti di rito in via preliminare al fine della verifica dell’esistenza delle condizioni previste dall’art.60 del D.P.R. 753/80, a garanzia della sicurezza pubblica, la conservazione delle ferrovie nonché la sicurezza e la regolarità dell’esercizio ferroviario. Nel caso specifico si ritiene che la derogabilità, ai sensi del suddetto art. 60, alle distanze previste dall’art. 49 non può essere concessa in considerazione che i servizi turistico-ricettive e*

commerciali in progetto ricadono all'interno della fascia di rispetto di cui all'art. 49 del DPR 753/80".

Sotto altro profilo, si evidenzia che *"il 22.05.2024 è stato sottoscritto il Protocollo d'Intesa tra RFI, FS Sistemi Urbani ed il Comune di Catania finalizzato al potenziamento infrastrutturale e alla rigenerazione urbana delle aree dismesse o in dismissione di proprietà del Gruppo FS presenti nella città siciliana. Tra i vari interventi previsti è stato individuato il progetto dell'Interramento della Stazione di Catania Centrale quale intervento strategico per la città di Catania, per il positivo impatto che questo avrà sull'attuale sistema di trasporto collettivo a servizio del territorio, e sulla città stessa, tramite la riqualificazione del waterfront e delle aree ferroviarie dismesse", a cui viene correlata la "presenza di un'interferenza tra i lavori previsti dal progetto in oggetto e le opere ferroviarie in corso di progettazione (...)"*.

Il primo capo motivazionale risulta adeguatamente calibrato sulla scorta del quadro normativo di riferimento, atteso che, secondo quanto previsto dall'art. 49 del D.P.R. n. 753/1980, ivi citato, *"Lungo i tracciati delle linee ferroviarie è vietato costruire, ricostruire o ampliare edifici o manufatti di qualsiasi specie ad una distanza, da misurarsi in proiezione orizzontale, minore di metri trenta dal limite della zona di occupazione della più vicina rotaia (...)"*.

Il successivo art. 60, la cui applicabilità risulta essere stata vagliata da R.F.I. prima dell'adozione del suddetto parere negativo, stabilisce, al primo comma, che *"Quando la sicurezza pubblica, la conservazione delle ferrovie, la natura dei terreni e le particolari circostanze locali lo consentano, possono essere autorizzate dagli uffici lavori compartimentali delle F.S., per le ferrovie dello Stato, e dai competenti uffici della M.C.T.C., per le ferrovie in concessione, riduzioni alle distanze prescritte dagli articoli dal 49 al 56"*.

Tale ultimo disposto normativo viene interpretato in sede giurisprudenziale “...nel senso che, anche in mancanza delle cause ostative ivi previste (sicurezza pubblica, conservazione delle ferrovie, natura dei terreni e particolari circostanze locali), l'amministrazione ferroviaria sia non già obbligata a rilasciare l'autorizzazione in deroga, bensì semplicemente facultata a valutare discrezionalmente l'opportunità di rilasciare o meno l'autorizzazione stessa...”: in altri termini, “...la mancanza di dette cause ostative costituisce un presupposto necessario ma non sufficiente per il rilascio dell'autorizzazione”. L'autorizzazione alla deroga delle distanze di cui di cui al D.P.R. n. 753/1980 lungo i tracciati delle linee ferroviarie costituisce, dunque, “...il risultato di una valutazione ampiamente discrezionale spettante all'Autorità competente alla tutela del vincolo della fascia di rispetto ferroviario, secondo il criterio di prevalenza dell'interesse alla protezione della pubblica incolumità, nonché alla sicurezza dell'esercizio ferroviario” (sul punto, cfr. *ex multis*, T.A.R. Lombardia, Milano, sez. IV, 13 giugno 2025, n. 2175; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 6 marzo 2023, n. 3664, che cita, a sua volta, T.A.R. Campania, Salerno, sez. III, 26 agosto 2022, n. 2226; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 5 aprile 2022, n. 551).

Nel caso di specie R.F.I. ha ritenuto, legittimamente, di non ricorrere alla “deroga” di cui all’art. 60 sulla scorta del fatto che “*i servizi turistico-ricettivi e commerciali in progetto ricadono all’interno della fascia di rispetto di cui all’art. 49 del DPR 753/80*”.

Risulta evidente, per il Collegio, che nel ragionevole contemperamento degli interessi contrapposti la società abbia ritenuto, evidentemente, di privilegiare le esigenze correlate alla “sicurezza pubblica”, tenuto conto che, dall’esame del progetto definitivo presentato da Tood’s s.r.l., è emerso, secondo quanto riportato nel suddetto parere, che all’interno della suddetta fascia di rispetto prevista dall’art. 49 risultassero ricadenti taluni servizi

che, per natura e caratteristiche, avrebbero potuto determinare una significativa concentrazione di utenti.

Appare non illogico, pertanto, che R.F.I., nell'esercizio dell'ampia discrezionalità che gli è riconosciuta dalla predetta norma di settore, abbia ritenuto di non derogare alla regola "generale".

Non sussiste, peraltro, il deficit motivazionale denunciato dalla società ricorrente, sia in quanto le ragioni poste a sostegno della determinazione risultano già sufficientemente espresse nel suddetto parere (la presenza di servizi turistico-ricettivi e commerciali è di per sé ostativa al superamento della fascia di rispetto), sia perché è il parere favorevole alla realizzazione o al mantenimento di costruzioni all'interno di tale fascia, semmai, a dover individuare e puntualizzare le ragioni che legittimano la concessione del nulla osta, pena l'elusione delle prescrizioni di legge poste a tutela proprio del bene primario dell'incolumità pubblica.

Il diniego della deroga, conseguentemente, non richiede un particolare approfondimento motivazionale, posto che il divieto di costruire all'interno della fascia di rispetto rappresenta, appunto, la regola e trae la propria giustificazione *in re ipsa* dall'intrinseca pericolosità dell'attività ferroviaria.

La legittimità del primo capo della motivazione ostesa da R.F.I. s.p.a. è già idonea, di per sé, a sorreggere il parere impugnato, sterilizzando, conseguentemente, la censura mossa dalla parte ricorrente avverso l'ulteriore capo della motivazione, la quale, anche ove risultasse avvinta da possibili vizi di legittimità, non avrebbe alcuna incidenza sulla complessiva tenuta dell'atto, secondo le note coordinate applicative elaborate dalla giurisprudenza in materia di atti plurimotivati, in attuazione delle quali il venir meno di un capo della motivazione di un atto amministrativo non compromette la stabilità dell'unico capo che residua, garantendo quindi la sopravvivenza del provvedimento nel suo complesso considerato.

39. La domanda di annullamento presentata dalla parte ricorrente con il ricorso introduttivo, in definitiva, è da ritenersi infondata.

40. Anche la correlata domanda risarcitoria presentata in seno al ricorso, così come specificata dalla parte in corso di causa, non risulta fondata, potendosi assorbire, conseguentemente, per ragioni di economia processuale, le eccezioni di tardività e di inammissibilità sollevate al riguardo dalle Amministrazioni costitutesi in giudizio.

40.1. Giova preliminarmente rilevare che in materia di azione risarcitoria innanzi al Giudice amministrativo opera il principio dispositivo di cui all'art. 2697 comma 1, c.c., senza alcun temperamento del metodo acquisitivo caratteristico dell'azione giurisdizionale di annullamento; spetta quindi al danneggiato fornire in giudizio la prova di tutti gli elementi costitutivi della fattispecie risarcitoria, ivi compresa quella della presenza di un nesso causale che colleghi la condotta commissiva o omissiva della Pubblica Amministrazione all'evento dannoso, dell'elemento soggettivo nonché quella dell'effettività del danno di cui si invoca il ristoro, con la conseguenza che, ove la domanda di risarcimento manchi di tale necessaria prova, essa va respinta (*ex multis*, Consiglio di Stato sez., IV, 11 settembre 2023, n. 8259; Consiglio di Stato, sez. II, 10 ottobre 2022, n. 8644).

L'azione risarcitoria, ove proposta, implica quindi che il presunto danneggiato fornisca innanzitutto prova degli elementi costitutivi dell'art. 2043 c.c., in quanto la mera illegittimità dell'attività provvedimento non può costituire presupposto di per sé sufficiente per l'attribuzione di tale forma di tutela.

Laddove la domanda risarcitoria venga ancorata, altresì, a un presunto danno “da ritardo”, si rammenta che il fattore “tempo” nella conclusione del procedimento amministrativo non sia un valore che, di per sé, può costituire oggetto di autonomo risarcimento. Al contrario, l'ordinamento valorizza ai fini risarcitori la violazione del termine di conclusione del procedimento solo ed esclusivamente nell'ipotesi in cui si dimostri che il

ritardo accumulato dall'amministrazione abbia inciso sul bene della vita che il privato avrebbe potuto conseguire.

Più specificatamente, *“il risarcimento del danno per il silenzio serbato dall'Amministrazione su un'istanza del privato, anche ammesso che i presupposti per configurare il silenzio inadempimento sussistano, equivale al risarcimento di un danno per ritardo nel provvedere e come tale non può essere accordato se non viene dimostrata la c.d. spettanza del bene della vita, ovvero se non si dimostra che, con ragionevole probabilità, l'Amministrazione avrebbe dovuto accogliere l'istanza del privato, sulla quale non ha provveduto, e accordargli così il bene della vita con essa richiesto.”* (ex multis, Cons. Stato, sez. IV, 5 marzo 2023, n. 175; Cons. Stato, sez. VI, 20 luglio 2022, n. 6322; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 31 marzo 2025, n. 1076; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 12 aprile 2024, n. 2562; T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 24 aprile 2024, n. 2795). La giurisprudenza precisa che *“In tema di danno da ritardo, quanto al giudizio sulla spettanza del bene della vita, si richiede, per valutarne la sussistenza, il concreto esercizio della funzione amministrativa in senso favorevole all'interessato, ovvero il suo esercizio virtuale, in sede di giudizio prognostico da parte del giudice investito della richiesta risarcitoria; invero, l'ingiustizia del danno e, quindi, la sua risarcibilità per il ritardo dell'azione amministrativa, è configurabile solo ove il provvedimento favorevole sia stato adottato, sia pure in ritardo, dall'autorità competente, ovvero avrebbe dovuto essere adottato, sulla base di un giudizio prognostico effettuabile sia in caso di adozione di un provvedimento negativo sia in caso di inerzia reiterata, in esito al procedimento”* (Cons. Stato, sez. IV, 20 giugno 2022, n. 5056). In altri termini, *«il riferimento, per la risarcibilità del danno, al concetto di “danno ingiusto”, ove la posizione considerata e tutelata sia quella avente ad oggetto il bene della vita richiesto con l'istanza che ha dato origine al procedimento, non può che postulare la subordinazione dell'accoglimento della domanda*

risarcitoria all'accertamento della fondatezza della pretesa avanzata, altrimenti si perverrebbe alla conclusione paradossale e contra legem di risarcire un danno non ingiusto» (Cons. Stato, sez. III, 11 luglio 2024, n. 6232).

La giurisprudenza ha ulteriormente precisato, al riguardo, che “*il riconoscimento del danno da ritardo, relativo ad un interesse legittimo pretensivo, non è avulso da una valutazione di merito della spettanza del bene sostanziale della vita e, dunque, dalla dimostrazione che l'aspirazione al provvedimento fosse probabilmente destinata ad un esito favorevole, posto che l'ingiustizia e la sussistenza del danno non possono presumersi iuris tantum in relazione al mero fatto temporale del ritardo o del silenzio nell'adozione del provvedimento*” (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, sez. VII, 21 luglio 2025, n. 6437 e la giurisprudenza ivi citata: Cons. Stato, sez. IV, 25 settembre 2024, n. 7789; Cons. Stato, sez. II, 12 aprile 2021, n. 2960).

Ciò posto, nella fattispecie in esame l'assenza dell'elemento costitutivo dell'antigiuridicità della condotta posta in essere dalle Amministrazioni convenute in giudizio, come rilevato dal Collegio nell'ambito della trattazione della domanda annullatoria presentata dalla società ricorrente in seno al ricorso introduttivo, rende, in ogni caso, infondata la domanda risarcitoria, risultando carente il primo e indefettibile degli elementi rispetto a cui ancorare la prova dell'illecito.

In assenza di un'adeguata dimostrazione della “spettanza del bene della vita” richiesto, tenuto conto della legittimità dell'azione amministrativa qui scrutinata, viene meno, altresì, il fondamento della risarcibilità del danno da ritardo, dovendosi escludere, in applicazione delle coordinate ermeneutiche sopra esposte, che tale posta di danno sia risarcibile solo in presenza del mero superamento del previsto termine procedimentale.

41. Il ricorso introduttivo, in definitiva, in quanto infondato deve essere rigettato.

42. Quanto al ricorso per motivi aggiunti, deve preliminarmente esaminarsi l'eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nel primo giudizio, la quale, ad avviso del Collegio, è fondata.

42.1. Secondo quanto previsto dall'art. 5, comma 1-*quinquies*, della L. 84/1994 *“La pianificazione delle aree portuali e retro-portuali è competenza esclusiva dell'Autorità di sistema portuale, che vi provvede mediante l'approvazione del PRP”*.

Il successivo comma 2-*bis* stabilisce che *“Nei porti di cui al comma 1-ter, in cui è istituita l'Autorità di sistema portuale, il PRP, corredato del rapporto ambientale di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è:*

- a) adottato dal Comitato di gestione dell'Autorità di sistema portuale;*
- b) inviato successivamente per il parere, limitatamente alla coerenza di quanto previsto con riguardo alle aree portuali e retro-portuali perimetrali con i contenuti degli strumenti di pianificazione urbanistica vigenti relativi alle aree contigue a quelle portuali e retro-portuali sulle quali le previsioni del PRP potrebbero avere impatto, al comune e alla regione interessati, che si esprimono entro quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto, decorsi i quali si intende espresso parere non ostativo, nonché al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili per il parere sulla coerenza di quanto previsto con il DPSS e al Consiglio superiore dei lavori pubblici per il parere di competenza, che si esprimono entro novanta giorni dal ricevimento dell'atto, decorsi i quali si intende espresso parere non ostativo;*
- c) approvato, esaurita la procedura di cui al presente comma e quella di cui al comma 3-ter, dal Comitato di gestione dell'Autorità di sistema portuale entro quaranta giorni decorrenti dalla conclusione della procedura di VAS”*.

Nell'ambito del procedimento di approvazione del PRP, pertanto, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è chiamato a rendere un parere

“sulla coerenza di quanto previsto con il DPSS”.

Ebbene, ad avviso del Collegio, difetta uno dei due requisiti richiesti cumulativamente dalla giurisprudenza ai fini della qualificazione del controinteressato, così come è stato evocato nel presente giudizio dalla parte ricorrente.

Sebbene, infatti, il Ministero risulti individuato o facilmente individuabile dall'atto impugnato (requisito formale), deve escludersi che esso sia titolare di un interesse giuridicamente qualificato alla sua conservazione (requisito sostanziale).

L'Ente, nello specifico, sebbene risulti coinvolto, per legge, nel procedimento approvativo del PRP, esercita esclusivamente una funzione di valutazione di coerenza con Il DPSS (il cui parere reso nella procedura, peraltro, non viene sottoposto a impugnazione) e non subirebbe un pregiudizio giuridico diretto laddove si dovesse addivenire all'annullamento giudiziale dell'atto qui gravato, non risultando inciso nella “conservazione” di un proprio bene della vita contrapposto a quello di chi ricorre in giudizio, tenuto conto della sue funzioni di “mera” vigilanza e indirizzo esercitate sulle Autorità di Sistema Portuale (secondo quanto previsto dall'art. 12 della L. 84/1994) e del ruolo assunto all'interno del procedimento di approvazione del PRP, secondo il quadro normativo sopra esposto.

Si evidenzia, altresì, che, per le ragioni di seguito meglio illustrate nel corso della trattazione del primo motivo del presente ricorso, tale Ministero – in quanto titolare del potere di iniziativa normativa di cui all'art. 6, comma 15, della L. 84/1994, e avendo rilevato, nel corpo del D.M. n. 53 dell'11.03.2022 di approvazione del DPSS adottato dall'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale, 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”* – risulta portatore di un interesse che, contrariamente a

quanto avviene in linea generale per chi è parte in un processo amministrativo quale controinteressato, non può dirsi “convergente” rispetto a quello di cui dispone la predetta Autorità di Sistema Portuale, il cui PRP, piuttosto, ingloba aree che si collocano al di fuori del proprio perimetro di competenza.

43. Il ricorso per motivi aggiunti, nel merito, è da ritenersi fondato nei sensi e nei termini di seguito esposti e considerati.

44. Il primo motivo di ricorso è parzialmente fondato.

44.1. Ai fini dello scrutinio della prima doglianza formulata dalla parte ricorrente mediante tale motivo, 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 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.

44.2. 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 procedimentali 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 1. 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.

44.3. Le censure esposte, di seguito, nella seconda parte del primo motivo di ricorso sono invece fuori fuoco.

La società ricorrente sostiene che l'attività posta in essere dall'Autorità di Sistema Portuale risulti altresì viziata atteso che l'"eventuale" approvazione del progetto definitivo presentato da Tood's s.r.l. avrebbe potuto avere un valore equipollente del PRP, vincolando di conseguenza tale Ente ad approvare quest'ultimo quale diretta conseguenza dell'approvazione del progetto definitivo.

Tale assunto muove da un presupposto fallace, ossia dall'erronea premessa che la suddetta approvazione del progetto definitivo presentato da un privato si sia verificata.

In assenza di un progetto definitivo approvato, viene meno, conseguentemente, la condizione necessaria affinché possa sussistere, in ipotesi, il rapporto di "equivalenza" invocato dalla parte ricorrente.

I due procedimenti nell'ambito dei quali l'Autorità di Sistema Portuale ha assunto, peraltro, ruoli e funzioni di natura differente (giocando un ruolo consultivo nella conferenza dei servizi convocata dal Comune di Catania per l'approvazione del progetto definitivo di Tood's s.r.l. e assumendo, invece, le vesti di Amministrazione procedente nella procedura di approvazione del PRP) conservano, infatti, una matrice e una cornice distinta.

Il primo, invero, nasce da un'iniziativa imprenditoriale di un privato, la quale viene sottoposta all'esame di tutti gli Enti chiamati, per legge, ad esprimersi in ordine alla legittimità della proposta progettuale, secondo le rispettive competenze.

Il secondo, al contrario, è espressione di una potestà pubblicistica a sé stante, che non necessariamente si sovrappone a eventuali proposte private, ma che, al contrario, costituisce la concretizzazione di un ben più ampio potere di pianificazione e di governo del territorio che la Legge n. 84/1994 riconosce alle Autorità di Sistema Portuale, il quale viene esercitato da quest'ultime nell'intero perimetro territoriale di competenza e allo scopo di individuare le destinazioni funzionali di ciascuna area interessata.

45. Il secondo motivo del ricorso per motivi aggiunti deve ritenersi assorbito alla luce della riscontrata fondatezza del primo 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 avvinto il predetto PRP in tale parte, determina – da solo – la nullità di tali previsioni pianificatorie.

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 da parte dell'Ente procedente.

46. Il terzo motivo del ricorso per motivi aggiunti è infondato.

46.1. L'osservazione n. 3, inserita nella nota prot. n. 3314 del 21.03.2025 della Soprintendenza per i Beni Culturali ed Ambientali di Catania, riporta la necessità di un *"Approfondimento degli impatti percettivi della nuova darsena turistica, supportata da riprese fotografiche dello stato attuale da mare e fotosimulazioni della proposta progettuale con punti di ripresa dalla costa Passiatore e dal mare"*, con il rilievo secondo cui *"persiste l'illeggibilità del rapporto tra alcuni punti privilegiati della città storica (come, ad esempio, il Passiatore) e le aree portuali"*.

Viene altresì precisato che si *"rinvia ad un progetto più approfondito la valutazione delle modalità con cui si realizza l'auspicabile interazione e la permeabilità tra centro storico e aree portuali"*.

Tale parere è stato seguito dal successivo parere reso con prot. n. 8811 del 24.05.2024, con il quale la Soprintendenza ha richiesto nuovamente *"un approfondimento relativo agli impatti percettivi della nuova darsena turistica, supportato da riprese fotografiche dello stato attuale da mare e*

fotosimulazioni della proposta progettuale con punti di ripresa dalla costa (Passiatore) e dal mare”.

In riscontro a tale ultimo parere, il Rapporto Ambientale del PRP riporta, nell'Allegato 2, le ragioni “*per cui l'impatto percettivo può essere mitigato*”, supportate da immagini pre-interventi e le fotosimulazioni post-interventi, di seguito riportate:

“1. Progettazione Integrata e Armoniosa: La costruzione della darsena porto è stata pianificata in modo da integrarsi armoniosamente con il Lungomare Passiatore. Questo significa che il design e l'architettura della darsena sono stati studiati per rispettare e valorizzare l'estetica e il paesaggio esistente del lungomare.

2. Materiali e Tecniche Costruttive: Verranno utilizzati materiali e tecniche costruttive che si fondono bene con l'ambiente circostante, riducendo l'impatto visivo. Ad esempio, l'uso di colori, texture e materiali naturali che richiamano quelli già presenti nell'area può contribuire a una percezione visiva più piacevole e meno invasiva.

3. Mantenimento delle Vedute Panoramiche: La progettazione della darsena tiene conto delle vedute panoramiche esistenti, cercando di non ostruire gli scorci sul mare e sull'orizzonte. Verranno adottate soluzioni architettoniche che minimizzano le barriere visive, come l'altezza controllata delle strutture e la disposizione strategica degli edifici.

4. Aree Verdi e Spazi Pubblici: L'inclusione di aree verdi, parchi e spazi pubblici lungo la darsena può migliorare l'esperienza percettiva complessiva. Questi spazi offrono opportunità di svago e relax, creando una transizione naturale tra il lungomare e la nuova infrastruttura portuale.

5. Coinvolgimento della Comunità: Il progetto della darsena è stato sviluppato con il coinvolgimento della comunità locale e degli stakeholder, assicurando che le esigenze e le preoccupazioni dei cittadini siano state prese in considerazione. Questo approccio partecipativo contribuisce a

garantire che il progetto finale sia ben accolto e percepito positivamente dalla popolazione.

6. Miglioramenti delle Infrastrutture Esistenti: La realizzazione della darsena può portare a miglioramenti delle infrastrutture esistenti, come l'illuminazione, i percorsi pedonali e ciclabili, e i servizi pubblici. Questi miglioramenti possono aumentare il valore percepito del Lungomare Passiatore, rendendolo un luogo ancora più piacevole da frequentare.

7. Riduzione dell'Impatto Ambientale: L'implementazione di misure di sostenibilità ambientale nella costruzione e gestione della darsena può contribuire a ridurre l'impatto negativo sull'ambiente circostante. Questo include l'uso di tecnologie a basso impatto, la gestione efficiente delle risorse e la protezione degli habitat naturali”.

È altresì precisato, a seguire, che “una progettazione attenta e integrata, l'uso di materiali appropriati, la conservazione delle vedute panoramiche, la creazione di spazi verdi, il coinvolgimento della comunità, il miglioramento delle infrastrutture esistenti e l'adozione di pratiche sostenibili, è possibile minimizzare gli impatti negativi percettivi. Si precisa che i nuovi fabbricati rappresentati, hanno carattere puramente indicativo, infatti, la redazione dei progetti verrà eseguita nella fase esecutiva degli stessi”.

Tenuto conto del tenore dell'osservazione formulata dalla Soprintendenza, il cui contenuto non assume una portata tipicamente ostativa, vi è da ritenere, quindi, secondo quest'organo giudicante, che l'Autorità di Sistema Portuale abbia adeguatamente riportato, nel predetto Rapporto Ambientale, quanto necessario per fornire un riscontro a tale rilievo.

46.2. Con parere favorevole subordinato a prescrizioni reso in data 21.03.2025 mediante delibera del Consiglio comunale n. 14, il Comune di Catania ha altresì raccomandato che «Sarebbe utile anche inserire riferimenti a documenti di pianificazione esistenti, come il **Piano Regolatore Portuale** o il Piano Urbanistico Generale, per comprendere in

che modo le istituzioni hanno affrontato (o trascurato) il tema dell'integrazione tra il porto e il tessuto urbano nel tempo. Le "interazioni", un concetto annunciato ma non sviluppato, è presente come titolo del capitolo e promette un'analisi delle interazioni tra il porto e la città, ma il testo si limita a una descrizione statica delle barriere fisiche e della collocazione del porto nel contesto urbano. Non emerge chiaramente in che modo porto e città dialoghino, quali siano le ricadute economiche e sociali del porto sulla vita urbana, né come i cittadini percepiscano e utilizzino questo spazio. [...] L'assenza di una riflessione sulle prospettive del rapporto tra porto e città non è solo una questione di eredità storica o di barriere fisiche, ma anche di strategie urbanistiche e politiche territoriali che è bene evidenziare per definire in maniera diacronica gli effetti sulle interazioni dirette ed indirette. Per restituire un quadro più completo delle interazioni tra porto e città, il testo andrebbe integrato con riferimenti documentali, dati concreti e un'analisi più articolata delle funzioni portuali e della loro incidenza sulla vita urbana».

Tale osservazione viene riscontrata dall'Autorità di Sistema Portuale nell'ambito della Relazione Generale del PRP, contenente numerosi passaggi da cui emerge, secondo il Collegio, la *"analisi più articolata delle funzioni portuali e della loro incidenza sulla vita urbana"* richiesta dall'Ente locale.

In particolare, sono riportati:

- specifici dati sull'impatto economico e sociale del nuovo PRP, tratti dallo studio all'uopo commissionato dall'Autorità ad un soggetto privato ai fini dell'esame delle ricadute economiche e sociali del PRP sul territorio (cfr. par. 14, pag. 72 e ss. della Relazione);
- un'analisi del traffico merci e passeggeri (cfr. par. 14, pag. 73 e ss. della Relazione);
- un'analisi dell'interazione tra il nuovo PRP e il vigente P.R.G. di Catania (cfr. pag. 38-39 della Relazione);

- dati relativi al rapporto con il contesto urbano di Catania, sotto il profilo delle infrastrutture, della qualità di vita e della riqualificazione del territorio (cfr. pag. 18 e 76 delle Relazione).

47. Il quarto motivo del ricorso per motivi aggiunti è parimenti infondato.

47.1. Nell'ambito dell'osservazione n. 3 resa mediante parere adottato con prot. n. 3314 del 21.03.2025 la Soprintendenza per i Beni culturali e Ambientali di Catania ha altresì evidenziato che *"...non è chiarito il modo in cui è sciolto il nodo della cintura ferroviaria, in corrispondenza del nuovo porto turistico, che di fatto, allo stato attuale, si configura come una barriera invalicabile, tra il centro storico e l'area portuale"*.

La Relazione Generale e il Rapporto Ambientale del PRP contengono, al riguardo, non pochi riferimenti alla fascia di rispetto ferroviaria e, in particolare, ai futuri lavori di interramento della linea ferroviaria programmati da R.F.I.; Così:

- a pag. 30 della Relazione Generale viene evidenziato che *"La linea ferrata realizzata nel XIX secolo ha costituito una insormontabile barriera tra città e mare da piazza Europa a Bicocca, passando per Catania centrale, Acquicella e Fontanarossa. Già dalla fine del XX secolo è stata presa in considerazione l'ipotesi di interrare i binari ferroviari e della stazione per liberare aree di pregio architettonico e urbano che potranno essere riqualificate ed eventualmente riconvertite a nuovi usi. Tali aree costituiscono una fascia tra porto e città. Già finanziata nel 2001, la realizzazione del passante ferroviario di Catania non è ancora realizzata a sud della stazione centrale. I programmi di RFI prevedono una maggiore integrazione con il porto, l'aeroporto, la rete metropolitana catanese"*;

- a pag. 70 della Relazione Generale è riportato che *"In corrispondenza della banchina di riva della darsena Porto Vecchio, è previsto da parte di RFI l'interramento della linea ferroviaria con l'ampliamento della citata banchina. La realizzazione di detto intervento non influisce sull'assetto complessivo infrastrutturale e funzionale previsto dal **Piano Regolatore***

Portuale. Al riguardo si veda l'elaborato EG.01, inerente le funzioni del Porto, nel quale è riportato il limite della banchina a seguito dell'intervento di interramento a cura di RFI”;

- a pag. 163 del Rapporto Ambientale si legge che «La presenza storica della rete ferroviaria lungo la fascia costiera con i suoi impianti, distribuiti tra Piazza Europa e Bicocca attraversando il porto con gli archi della marina, ha invece provocato diverse conseguenze negative tra cui, in particolare, la “negazione del rapporto con il mare per la città”. Per risolvere e superare tale cesura e per riattivare il rapporto della città con il mare, le Direttive Generali confermano la soluzione di RFI per l'interramento dei binari ferroviari e della stazione centrale. Infatti, il cosiddetto intervento “Nodo Catania - Interramento stazione centrale” rientra nella programmazione RFI per il passante ferroviario di Catania e riguarda l'interramento della linea ferroviaria, con il raddoppio della intera tratta ove ancora a singolo binario, per una lunghezza di 4 Km di tratto urbano e 15 km nell'area metropolitana di Catania».

L'Autorità di Sistema Portuale, pertanto, valorizza le interconnessioni fra l'esecuzione di quanto previsto dal PRP e il progetto dell'interramento della Stazione di Catania Centrale da parte di R.F.I. s.p.a., specificando che “La realizzazione di detto intervento non influisce sull'assetto complessivo infrastrutturale e funzionale previsto dal **Piano Regolatore Portuale**”.

R.F.I. s.p.a., peraltro, non era tenuta a rendere, per legge, il proprio parere in seno al procedimento di approvazione del PRP, secondo quanto previsto dall'art. 5 della L. 84/1994, già citato.

Essa è stata comunque inclusa, ai fini della consultazione di cui all'art. 13 del D.lgs. 152/2006, fra i soggetti competenti in materia ambientale coinvolti nella c.d. fase di *scoping* nel procedimento di VAS del PRP (cfr. nota prot. n. 7805 del 22.04.2024), ad esito della quale, come rilevato in giudizio dalla stessa Autorità di Sistema Portuale e non contestato dalla parte ricorrente, non ha fatto pervenire alcuna osservazione.

È fuori fuoco la doglianza con la quale la società che ricorre in giudizio si duole, altresì, che la stessa R.F.I. s.p.a. abbia espresso parere negativo, al riguardo, nel differente procedimento di esame del proprio progetto definitivo ritenuto sovrapponibile a quanto previsto dal PRP.

L'evidenza fattuale che in tale procedimento R.F.I. abbia rappresentato le proprie riserve rispetto a tale opera sulla base della lamentata interferenza con il progetto di interramento della rete ferroviaria nel centro cittadino non refluisce sulla legittimità di un procedimento, diverso per natura e finalità, quale è quello di approvazione del PRP, che si innesta nel più ampio perimetro di pianificazione – di lungo periodo – degli interventi urbanistici nell'intera area portuale, funzionali, per definizione, al perseguimento di un immanente interesse pubblico che, di contro, non è di pari grado laddove venga in esame, invece, la realizzazione di una singola opera da parte di un privato.

48. Il quinto motivo del ricorso per motivi aggiunti non può essere favorevolmente apprezzato dal Collegio.

48.1. Con il più volte citato parere reso con prot. n. 3314 del 21.03.2025 la Soprintendenza per i Beni culturali e Ambientali di Catania, con l'osservazione n. 5, ha indicato, tra le condizioni a cui è stato sottoposto il proprio parere favorevole, che *“i servizi non essenziali al funzionamento della struttura portuale siano collocati oltre i 150 m. dalla linea di costa”*.

Secondo quanto previsto dall'art. 4, terzo comma, lett. e), della L. 84/1994, i porti svolgono, tra le loro funzioni, anche la funzione *“turistica e da diporto”*.

In coerenza con il superiore dato normativo, l'art. 18 delle N.T.A. del PRP stabilisce che per le finalità di cui al precedente art. 5 (che, a sua volta, richiama proprio l'art. 4, comma 3, della L. 84/1994) può essere svolta, tra le funzioni del porto, anche quella *“turistica e diporto, per lo svolgimento delle attività direttamente ed indirettamente connesse al diporto nautico e al turismo nautico in genere, alle relative manutenzioni navali comprensive*

di tutti i servizi all'imbarcazione, all'utente, connessi e complementari, alle operazioni portuali per super e mega yacht, inclusi tutti i servizi specifici per la loro gestione e operatività".

Non vi è ragione di dubitare, allora, che le aree *"turistiche e da diporto"* individuate dal PRP rientrino tra quelle essenziali per il funzionamento della struttura portuale, rispetto a cui, quindi, non opera la prescrizione riportata dalla Soprintendenza nel suddetto parere reso con prot. n. 3314 del 21.03.2025.

49. Il sesto e ultimo motivo di ricorso è privo di pregio.

49.1. Non sussiste, nell'ambito del procedimento sottoposto al presente scrutinio giudiziale, l'asserita violazione dei principi di buon andamento e di leale collaborazione della P.A., la quale, diversamente da quanto asserisce la parte ricorrente, ha coinvolto, nel rispetto del quadro normativo di riferimento, tutti gli Enti pubblici e gli *stakeholder* suscettibili di poter contribuire, mediante le proprie posizioni, alla redazione definitiva del PRP che qui si sottopone a gravame.

R.F.I. s.p.a., come già osservato dal Collegio, è stata coinvolta nel procedimento relativo alla fase di VAS con nota prot. n. 7805 del 22.04.2024.

Il Comune di Catania è stato consultato nell'ambito della procedura prevista dall'art. 5, comma 2-*bis*, lett. b), della L. n. 84/1994, insieme agli altri Enti ivi nominati.

Il procedimento, in definitiva, non risulta viziato da alcun denunciato difetto di coordinamento con gli Enti competenti.

50. In ultimo, si ritiene di non dover dare seguito alla richiesta istruttoria presentata dalla parte ricorrente in seno ai due ricorsi riuniti, in quanto non utile ai fini del decidere.

51. Per tutto quanto sopra esposto e considerato:

- il ricorso introduttivo, disponendosi preliminarmente l'estromissione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti dal presente giudizio per

carenza di legittimazione passiva, in quanto infondato, deve essere respinto;

- il ricorso per motivi aggiunti è da ritenersi fondato, nei sensi e nei termini sopra esposti, alla luce della parziale fondatezza del primo motivo, 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.

52. Avuto riguardo alle peculiarità della fattispecie controversa e alla complessità delle questioni di diritto affrontate, nonché all'esito del giudizio, 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 tutte le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, come integrato dal successivo ricorso per motivi aggiunti:

- previa estromissione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, respinge il ricorso introduttivo;
- accoglie, nei sensi e nei termini di cui in motivazione, il ricorso per motivi aggiunti 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

L'ESTENSORE
Francesco Fichera

IL PRESIDENTE
Aurora Lento

IL SEGRETARIO