

Pubblicato il 13/07/2026

N. 02063/2026 REG.PROV.COLL.
N. 00062/2026 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 62 del 2026, proposto da
WWF Sicilia Nord Orientale - ODV ETS e Osservatorio delle Politiche
Urbane e Territoriali ETS, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro
tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Andrea Scuderi, con domicilio
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

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

Attilio Montalto, quale Segretario Generale dell'Autorità di Sistema
Portuale del Mare di Sicilia Orientale, non costituito in giudizio;

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 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;

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;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Pierpaolo Ismaele Rosario Bellia Pappalardo, in proprio e nella qualità di titolare e legale rappresentante della ditta individuale “Lido Scogliera D’Armisi”, rappresentato e difeso dagli avvocati Massimo Cavaleri e Lidia Spadafora, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

in parte qua e nei limiti specificati in ricorso,

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 “*approvazione del nuovo **Piano Regolatore Portuale del Porto di Catania, ai sensi dell’articolo 5, comma 2-bis, lettera c), della L. 84/1994 e successive modifiche ed integrazioni***”;

2) nonché e per quanto occorra, della delibera del Comitato di Gestione dell’Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale n. 12 del 16.12.2024, con la quale, ai sensi dell’articolo 5, comma 2-bis, lett. a), della L. 84/1994 e successive modifiche ed integrazioni, è stato adottato il nuovo **Piano Regolatore Portuale** del Porto di Catania;

3) nonché, per quanto occorra, del Documento di Programmazione Strategica del Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale, approvato con Decreto del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile n. 53 dell’11.03.2022;

4) della revisione del **Piano Regolatore Portuale** e del Rapporto Ambientale, operata a seguito del recepimento delle raccomandazioni,

condizioni ed osservazioni contenute nel Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica n. 284 del 9.10.2025 emesso a conclusione della Valutazione Ambientale Strategica - VAS (nonché, della relativa “relazione sintetica illustrativa”);

5) nonché, ove occorra, di ogni altro atto e/o provvedimento comunque antecedente, presupposto, connesso, collegato, successivo e/o consequenziale ai predetti, ancorché non conosciuto (ivi compresa la Circolare Ministeriale numero 8/2019 non meglio conosciuta).

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

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

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

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

L'approvazione del PRP è stata preceduta dall'acquisizione dei pareri resi dai soggetti indicati dall'art. 5, comma 2-bis, lett. b), della 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 (c.d. VAS).

Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, sulla scorta del parere reso dalla Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale – VIA e VAS, sottocommissione VAS, n. 76 del 21.05.2025, e del parere della Regione Siciliana - Assessorato dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana, prot. n. 31630 del 5.09.2025, ha concluso, con Decreto Ministeriale n. 284 del 9.10.2025, la suddetta procedura di VAS con raccomandazioni, suggerimenti, condizioni e osservazioni richiamati agli artt. 2, 3 e 4 del medesimo decreto.

Il PRP 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.

2. Con ricorso notificato in data 29.12.2025 e depositato in data 10.01.2026 WWF Sicilia Nord Orientale - ODV ETS e l'Osservatorio delle Politiche Urbane e Territoriali ETS hanno impugnato, chiedendone l'annullamento *in parte qua* e nei limiti di seguito specificati, 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 “*approvazione del nuovo **Piano Regolatore Portuale** del Porto di Catania, ai sensi dell'articolo 5, comma 2-bis, lettera c), della L. 84/1994 e successive modifiche ed integrazioni*”; 2) nonché e per quanto occorra, la delibera del Comitato di Gestione dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale n. 12 del 16.12.2024, con la quale, ai sensi dell'articolo 5, comma 2-bis, lett. a), della L. 84/1994 e successive modifiche ed integrazioni, è stato adottato il nuovo Piano Regolatore Generale del Porto di Catania; 3) nonché, per quanto occorra, il Documento di Programmazione Strategica del Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale, approvato con Decreto del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile n. 53 dell'11.03.2022; 4) la revisione del **Piano Regolatore Portuale** e del Rapporto Ambientale, operata a seguito del recepimento delle raccomandazioni, condizioni ed osservazioni contenute nel Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica n. 284 del 9.10.2025 emesso a conclusione della Valutazione Ambientale Strategica (nonché, della relativa “relazione sintetica illustrativa”); 5) nonché, ove occorra, ogni altro atto e/o provvedimento comunque antecedente, presupposto, connesso, collegato, successivo e/o consequenziale ai predetti, ancorché non conosciuto (ivi compresa la Circolare Ministeriale numero 8/2019 non meglio conosciuta).

Il ricorso è stato proposto per ottenere l'annullamento degli atti impugnati nella parte in cui estendono le previsioni pianificatorie sulla Scogliera D'Armisi e sulla Foce del Torrente Acquicella, che sono impugnati per i seguenti motivi: 1) *Violazione dell'articolo 2 e seguenti della Direttiva 2001/42 CE del Parlamento e del Consiglio del 27 giugno 2001, (Direttiva VAS), nonché dell'articolo 5 secondo comma della legge 84/94 in relazione al primo comma dello stesso articolo; eccesso di potere per illogicità e difetto di presupposto (subordinata questione interpretativa, nei termini*

previsti dall'articolo 267 del Trattato di funzionamento dell'Unione Europea); 2) Violazione dell'articolo 6 quindicesimo comma nonché dell'articolo 5 comma uno ter della legge 84/94; incompetenza; 3) Violazione delle disposizioni sulla VAS contenute agli articoli 13 e seguenti del D.lgs. n. 152/2006; eccesso di potere per difetto di motivazione e travisamento.

2.1. Con il primo motivo viene lamentato il mancato esperimento della procedura di Valutazione Ambientale Strategica nell'ambito delle attività procedimentali svolte allo scopo di giungere all'approvazione del Documento di Programmazione Strategica del Sistema Portuale (DPSS) del Mare di Sicilia Orientale, approvato con D.M. n. 53 dell'11.03.2022, con conseguente violazione degli artt. 13 e ss. del D.lgs. 152/2006, di recepimento della Direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio (c.d. Direttiva VAS), le cui disposizioni, secondo la prospettazione della parte ricorrente, sono da interpretarsi nel senso di includere, all'interno dell'ambito di applicazione dell'obbligo di VAS, anche il DPSS, a nulla valendo che l'art. 5, comma 1, della L. 81/1994 disponga che quest'ultimo “...non è assoggettato alla procedura di valutazione ambientale strategica – VAS...”, il quale, in quanto contrastante con i principi unionali, deve essere disapplicato.

Ne consegue, continua la parte, l'illegittimità del suddetto D.M. n. 53 dell'11.03.2022.

Il DPSS risulterebbe, altresì, illegittimo, viziando in via derivata il PRP, perché non avrebbe ricompreso nel proprio ambito di applicazione anche i Porti di Siracusa e Pozzallo, i quali rientrano nell'ambito di competenza dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale.

Sarebbe mancata, in sostanza, una considerazione unitaria ed integrata delle funzioni e delle connessioni di tutte le aree portuali comprese nell'ambito di competenza dell'Autorità, la quale, secondo la parte, “con ogni probabilità” avrebbe condotto, nel rispetto del basilare criterio

“gerarchico” delle pianificazioni, ad escludere dal PRP la Scogliera D’Armisi e la Foce del Torrente dell’Acquicella, consentendo un “balancing” tra obiettivi funzionali e vincoli di tutela naturalistica e paesaggistica che nel caso concreto sarebbe mancato.

A ciò consegue, conclude la parte, la violazione dei principi costituzionali di efficacia e buon andamento, nonché il vizio di eccesso di potere per illogicità e difetto di presupposto sostanziale.

2.2. Con il secondo motivo di ricorso si contesta la violazione dell’art. 6, comma 15, della L. 84/1994, il quale prevede 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...*”.

Tale disposizione, da leggersi in combinato disposto con l’art. 5, comma 1-ter, della medesima L. 84/1994, condurrebbe a una distinzione fra i complessivi “limiti territoriali” entro i quali l’Autorità di Sistema Portuale è titolare di potestà amministrative generali ed i più ristretti “ambiti portuali” che, ricadendo entro i “limiti territoriali” suddetti, sono oggetto della pianificazione attuata mediante il PRP.

Si lamenta, pertanto, che il PRP estenda la propria pianificazione oltre i limiti territoriali dell’Autorità, i quali, a nord, trovano il proprio confine nel molo di Levante, senza ricomprendere, quindi, la Scogliera D’Armisi.

Ciò emergerebbe, altresì, dal D.M. n. 53 dell’11.03.2022, di approvazione del DPSS, ove si specifica 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 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...*”.

Sicché, l'attività di pianificazione estesa con gli atti impugnati alle aree della Scogliera D'Armisi risulterebbe illegittima per difetto della necessaria competenza di carattere territoriale dell'Autorità di Sistema Portuale.

Alcun rilievo avrebbe, a tal riguardo, la Circolare Ministeriale n. 8/2019, citata dall'Autorità, dalla quale non potrebbe trarsi il principio che, successivamente all'introduzione del DPSS, non sia più necessaria l'emanazione d'uno specifico e separato decreto ministeriale per stabilire i limiti degli "ambiti portuali" oggetto di pianificazione.

Ne consegue l'impugnazione, in via cautelativa e subordinata, di tale Circolare, ove interpretata nel senso di rappresentare la base giuridica tramite cui il PRP possa operare al di fuori dei confini territoriali dell'Autorità.

2.3. Con il terzo e ultimo motivo di ricorso viene dedotta la violazione di talune prescrizioni contenute nel D.M. n. 284 del 9.10.2025 concernenti la VAS eseguita prima dell'approvazione finale del PRP, ove sono riportate anche le prescrizioni indicate dall'Assessorato dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana della Regione Siciliana "...nel parere trasmesso con nota prot. 31630 del 5 settembre 2025, comprensivo della nota prot. 3314 del 21 marzo 2025 e dalla nota di integrazione prot. 9351/2 del 13 agosto 2025...".

Si evidenzia, in particolare, che non siano state adeguatamente recepite:

- le prescrizioni contenute a pag. 94 e ss. del parere n. 76 del 21.05.2025 reso dalla Commissione Tecnica VIA-VAS;
- le osservazioni rese dal predetto Assessorato regionale in data 21.03.2025 e in data 13.08.2025, con particolare riguardo a quelle ai nn. 1, 2 e 3.

Si lamenta, inoltre, che nel PRP approvato non si faccia alcun cenno all'obbligo di legge di rispettare, per le edificazioni di qualsiasi genere, la distanza minima di 30 metri dal binario ferroviario più vicino, secondo quanto previsto dall'art. 49 del D.P.R. n. 753/1980. Viene rilevato che, sia

nella procedura di VAS che in quella di approvazione del PRP, non sia stato acquisito alcun parere di Rete Ferroviaria Italiana s.p.a. (da ora anche “R.F.I.”).

3. L’Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica si sono costituiti in giudizio per resistere al ricorso in data 13.01.2026.

4. Il Comune di Catania si è costituito in giudizio per resistere al ricorso in data 19.03.2026.

5. In data 30.04.2025 è intervenuto *ad adiuvandum* nel giudizio il sig. Pierpaolo Ismaele Rosario Bellia Pappalardo, nella qualità di titolare e legale rappresentante della ditta individuale “Lido Scogliera D’Armisi”, rilevando di aver partecipato al procedimento di consultazione del PRP presentando le proprie osservazioni in data 10.03.2025. L’interveniente precisa che la realizzazione della darsena turistica nelle modalità previste dal PRP determinerebbe la perdita definitiva della C.D.M. n. 481/2007 di cui è titolare, la quale insiste nella Scogliera D’Armisi, nonché la chiusura di un’attività economica esercitata su di un’area devoluta a scopo turistico ricreativo.

L’interveniente, il quale, con riguardo ai medesimi fatti di causa, ha proposto un autonomo ricorso (iscritto al R.G. n. 31/2026), ha dedotto i seguenti motivi di gravame: 1) *Violazione degli artt. 5 e 6 L. n. 84/1994; difetto assoluto di attribuzione; carenza di potere pianificatorio sulle aree della Scogliera dell’Armisi, appartenenti al demanio marittimo regionale;* 2) *Violazione del Decreto MASE n. 284 del 9 ottobre 2025; mancato recepimento delle prescrizioni vincolanti della Soprintendenza BB.CC.AA. e della Commissione Tecnica VIA-VAS; eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento;* 3) *Violazione della Direttiva VAS 2001/42/CE; mancata sottoposizione del DPSS a procedura di VAS; incompetenza;*

violazione delle disposizioni sulla VAS di cui agli artt. 13 ss. D.lgs. n. 152/2006.

5.1. Con il primo motivo di ricorso viene dedotta la violazione degli artt. 5 e 6 della L. 84/1994, in quanto il PRP estenderebbe il proprio perimetro applicativo oltre gli attuali limiti della circoscrizione territoriale dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale, all'interno dei quali non sarebbe ricompresa la Scogliera D'Armisi.

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

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

5.2. Con la seconda censura viene rilevato che il PRP non abbia recepito le osservazioni e i rilievi formulati durante il procedimento di approvazione dalle Amministrazioni e dagli *stakeholder* coinvolti nella sua consultazione, volti a preservare l'integrità fisica della Scogliera D'Armisi. Si evidenzia, in particolare, che con nota prot. 3314 del 21.03.2025 la Soprintendenza per i Beni Culturali e Ambientali di Catania, facente capo all'Assessorato regionale dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana, abbia rappresentato che *“Dal confronto tra le foto-simulazioni ante e post opera contenute nell'Allegato 2 del Rapporto Ambientale si evince che la banchina della nuova darsena turistica comprometterà la scogliera lavica. Si ritiene che tale intervento non sia compatibile con la preservazione dei valori paesaggistici, naturalistici e geologici di pregio che caratterizzano questo tratto di scogliera catanese”*, concludendo che *“Il progetto del nuovo porto turistico non includa la Scogliera d'Armisi, dalla quale dovrà*

mantenersi a distanza, affinché ne sia garantita la salvaguardia fisica e percettiva».

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

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

Parimenti non recepite risulterebbero le osservazioni formulate nel parere del Ministero dell’Energia e della Sicurezza Energetica n. 76 del 21.05.2025, con il quale veniva richiesto un approfondimento in ordine agli impatti della darsena turistica sull’integrità fisica della scogliera.

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

Viene rilevata, in ultimo, l’omessa valutazione della c.d. opzione zero – ovvero della possibilità di perseguire gli obiettivi di sviluppo portuale senza la realizzazione della nuova darsena sulla Scogliera D’Armisi, ad esempio attraverso la redistribuzione del traffico Ro-Ro sul Porto di Augusta, gestito dalla medesima Autorità di Sistema Portuale –, la quale renderebbe l’intera procedura di VAS illegittima per violazione dell’art. 13, comma 4, del D.lgs. n. 152/2006 e dell’Allegato I alla Direttiva 2001/42/CE, con conseguente illegittimità derivata del PRP approvato.

5.3. Con il terzo e ultimo motivo di ricorso l'interveniente aderisce integralmente e fa propri i motivi di ricorso dedotti dalla parte ricorrente.

6. Con memoria del 19.05.2026 il Comune di Catania ha eccepito preliminarmente il proprio difetto di legittimazione passiva, non avendo adottato nessuno degli atti impugnati.

La parte ha altresì eccepito la carenza di legittimazione attiva della parte ricorrente e dell'interveniente *ad adiuvandum*, rimettendosi alle valutazioni del Collegio, e ha sinteticamente replicato alle censure di merito sollevate in seno al ricorso, chiedendone il rigetto per la parte relativa alla posizione resa dall'Ente nel procedimento di approvazione del PRP.

7. Con memoria del 21.05.2026 l'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale ha eccepito, preliminarmente, l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione ad agire e di interesse a ricorrere per quanto concerne l'Osservatorio delle Politiche Urbane e Territoriali ETS, in assenza dei requisiti di cui agli artt. 13 e 18 della L. 349/1986.

L'Osservatorio delle Politiche Urbane e Territoriali ETS, in particolare, non avrebbe dimostrato lo svolgimento di un'attività di interesse pubblico in modo organizzato, l'operatività in forma stabile, ossia reiterata nel tempo, nonché un'azione apprezzabile e con un visibile radicamento sul territorio.

Quanto al merito, la parte ha innanzitutto eccepito la tardività del primo motivo di ricorso relativamente alla prima censura, in quanto formulata oltre il termine decadenziale di sessanta giorni, atteso che il vizio generato dall'incompatibilità, anche ove solo mediata, del provvedimento amministrativo nazionale con le norme UE sarebbe riconducibile alla categoria dell'illegittimità per violazione di legge di cui all'articolo 21-*octies* della L. n. 241/1990. Si afferma, altresì, che, sebbene avente natura programmatica, tale atto risulti immediatamente lesivo e, quindi, avrebbe dovuto essere impugnato sin dalla data della sua adozione. La censura sarebbe, comunque, infondata nel merito, atteso che la sottoposizione a VAS anche del DPSS costituirebbe un'inutile duplicazione di un

adempimento già previsto per il **piano regolatore portuale**. Il DPSS, inoltre, non risulterebbe assimilabile ai documenti programmatori di carattere urbanistico, in relazione ai quali è richiesta la VAS. Si rileva, in ultimo, che WWF Sicilia Orientale Nord abbia avuto modo di partecipare, in ogni caso, alla procedura VAS indetta prima dell'approvazione del PRP, non subendo quindi alcuna compressione dei propri interessi.

In ordine alla seconda censura, viene eccepita, preliminarmente, la carenza di legittimazione attiva in quanto entrambe le associazioni ricorrenti non svolgono la propria attività nei territori di Siracusa e Pozzallo.

La circostanza che il predetto DPSS non tenga conto dei Porti di Pozzallo e Siracusa non risulterebbe, inoltre, idonea ad incidere sulla legittimità, né ad inficiare i presupposti di discrezionalità insiti nelle scelte urbanistiche adottate per il Porto di Catania, che trovano riferimento nell'individuazione dell'ambito portuale e nella ripartizione in aree portuali e in aree di interazione Porto-Città, contenute in seno a detto documento programmatico.

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

Nel merito, si osserva che, con riguardo alla porzione residua della costa settentrionale sino al limite della Scogliera D'Armisi, non compresa nel perimetro di competenza dell'Autorità al momento dell'approvazione del PRP, la stessa Autorità abbia dato corso al procedimento di ampliamento della circoscrizione territoriale con istanza presentata con nota prot. n. 17746 del 4.10.2023, volta all'avvio dell'*iter* di cui all'art. 6, comma 15, della L. n. 84/1994, la quale è stata seguita dall'avvenuta acquisizione dei

pareri favorevoli resi dagli Enti competenti. La comprensione all'interno del PRP di aree in corso di trasferimento alla titolarità ed alla gestione dell'Autorità di Sistema Portuale al momento della sua approvazione, quindi, sarebbe espressione del principio di buona amministrazione e risulterebbe coerente con l'art. 5 della L. n. 84/1994. Le previsioni relative ad aree non ancora rientranti nei limiti territoriali dell'Autorità, inoltre, avrebbero natura programmatica e la loro efficacia sarebbe implicitamente condizionata al perfezionamento del necessario procedimento di ampliamento.

Riguardo al terzo motivo, viene rilevato che:

- tutti gli elaborati del Piano menzionano specificamente gli interventi di efficientamento energetico del Porto, così come indicato dalla Commissione Tecnica VIA-VAS, come emergerebbe a pag. 48 e ss. della Relazione Generale, a pag. 72/73 del Rapporto Ambientale, nella Dichiarazione di sintesi (tutti documenti allegati al PRP);
- sono stati effettuati gli opportuni approfondimenti in merito al “Molo Vecchio” del Porto di Catania, che costituirebbe sito di interesse archeologico, come emergerebbe nella Dichiarazione di sintesi, al paragrafo 2, in relazione alle “Verifiche di Coerenza esterna” (pag. 16 e 17) e nel Rapporto Ambientale (pag. 179);
- l'osservazione n. 1 dell'Assessorato regionale dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana non contiene alcuna prescrizione e, in ogni caso, le indicazioni ivi formulate, seppure non precettive, sono state recepite in sede di approvazione del PRP, posto che le Norme Tecniche di Attuazione (N.T.A.) del P.R.P. hanno previsto lo stralcio di alcune opere della nuova darsena turistica e la contestuale inibizione della nuova edificazione nella zona a nord del Porto. Viene altresì precisato che la previsione di cui all'art. 89, comma 12, della L. R. n. 6/2001 ponga una deroga espressa rispetto a quanto prescritto dall'art. 15, comma primo, lett. a) della L. R. n. 78/1976, che sancisce il divieto di edificazione entro i 150 metri dalla

battigia, ad eccezione delle opere destinate alla diretta fruizione del mare o alla ristrutturazione, senza alterazione dei volumi, di edifici esistenti;

- l'osservazione n. 2 del predetto Ente regionale è stata recepita nella Relazione Generale (pag. 55), nel Rapporto Ambientale (par. 2.3), nelle N.T.A. (nota 12 a pag. 23), nella Relazione di sintesi (pag. 13 e 23);

- l'osservazione n. 3 non avrebbe contenuto precettivo e, in ogni caso, risulterebbe recepita nello Studio di inquadramento urbanistico e territoriale, posto a corredo del PRP, nel Rapporto Ambientale (All. 2, pag. 321), nella Relazione Generale (pag. 47-48), nelle N.T.A. (pag. 22).

In ordine a quanto rilevato relativamente alla fascia di rispetto ferroviaria, viene evidenziato che la società R.F.I. s.p.a. sia stata inclusa fra gli stakeholder, quindi fra i soggetti competenti in materia ambientale, e, come tale, coinvolta nella fase cosiddetta di “scoping” in cui, esaminata la proposta di PRP e il Rapporto Ambientale Preliminare, sono stati acquisiti i relativi pareri.

A valle di questa fase, R.F.I. s.p.a. non avrebbe fornito alcun pronunciamento, esprimendo, di fatto, piena condivisione sulla proposta di PRP.

L'Autorità avrebbe comunque rilevato, in seno alla Relazione Generale al PRP, che il previsto interrimento della linea ferroviaria “*non influisce sull'assetto complessivo infrastrutturale e funzionale previsto dal **Piano Regolatore Portuale***”.

In ultimo, viene eccepita l'inammissibilità dell'interveniente *ad adiuvandum*, il quale non farebbe valere un interesse qualificabile come dipendente o derivato da quello azionato dalle Associazioni ricorrenti ed idoneo a qualificarne l'intervento come “adesivo dipendente” bensì espliciterebbe, in realtà, un interesse proprio, autonomo e direttamente leso dai provvedimenti impugnati, con il corollario che siffatto interveniente – in qualità di soggetto cointeressato – avrebbe potuto procedere (come effettivamente ha fatto, nell'ambito di un separato procedimento)

all'autonoma impugnazione dei citati provvedimenti nel termine di decadenza.

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

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

9. Con memoria del 22.05.2026 la parte ricorrente ha replicato alle eccezioni sollevate dalle controparti, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

10. Con memoria di replica del 28.05.2026 il Comune di Catania ha riproposto le proprie eccezioni e controdeduzioni, eccependo, altresì, l'inammissibilità dell'intervento *ad adiuvandum* spiegato dal sig. Bellia Pappalardo.

11. Con memoria di replica del 3.06.2026 la parte ricorrente ha ulteriormente declinato le proprie doglianze, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

12. 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 del ricorso, 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.

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

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

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

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

14. 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.

14.1. 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, rende opportuna una pronta risposta di giustizia da parte di questo Tribunale.

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

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

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

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

Le due Amministrazioni intimate, in coerenza con quanto disposto dal successivo comma 2-*bis* dell'art. 5, svolgono – nel procedimento di approvazione del PRP – un ruolo consultivo e, conseguentemente, non sono titolari del potere di amministrazione attiva la cui legittimità viene sottoposta a censura mediante l'odierno ricorso.

15.2. La parte ricorrente, tuttavia, sottopone al Collegio, mediante il primo motivo di ricorso, delle doglianze direttamente involgenti il procedimento di approvazione del DPSS, la cui adozione da parte dell'Autorità di Sistema del Mare di Sicilia Orientale è seguita dalla sua "approvazione" da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che avviene mediante decreto ministeriale.

Rispetto a questo motivo di ricorso tale Ministero, nelle vesti di Ente che approva, al termine del relativo procedimento, il predetto Documento di Programmazione Strategica di Sistema, e, quindi, quale soggetto titolare di un potere amministrativo previsto dalla Legge (cfr. art. 5, comma 1-*bis*, della L. 84/1994), è stato correttamente intimato da chi ricorre in giudizio. Deve quindi disporsi l'estromissione dal presente giudizio per carenza di legittimazione passiva del solo Comune di Catania.

16. Quanto all'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione attiva di entrambi i soggetti ricorrenti, sollevata dal Comune di Catania, ora estromesso dal giudizio, e a quella di inammissibilità per carenza di entrambe le condizioni dell'azione (carenza di legittimazione ad agire e di interesse ad agire) dell'Osservatorio delle Politiche Urbane e Territoriali ETS, sollevata dall'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale, si osserva quanto segue.

16.1. È utile premettere, a fini di inquadramento sistematico, che per consolidata giurisprudenza amministrativa si riconosce l'esistenza di un "doppio binario" di legittimazione a ricorrere in materia ambientale (Cons. Stato, Ad.Plen. n. 6/2020).

Si distingue, in particolare, tra una legittimazione *ex lege* delle associazioni di livello nazionale riconosciute dal Ministero (fondata sulla L. 349/1986 e che non necessita di verifica) e una legittimazione delle altre associazioni, che richiede un riscontro della concreta rappresentatività.

Per quest'ultime, in particolare, la c.d. *vicinitas*, "*...quale criterio di individuazione della legittimazione ad agire, esprime lo stabile*

collegamento tra un determinato soggetto e il territorio o l'area sul quale sono destinati a prodursi gli effetti dell'atto contestato; lo stabile collegamento deve quindi essere valutato - nella prospettiva della legittimazione - in considerazione degli effetti che il provvedimento è suscettibile di produrre nella sfera giuridica del ricorrente e non può essere ristretto al mero confine tra fondi” (Cons. Stato, sez. VII, 11 luglio 2025, n. 6054; Cons. Stato, sez. IV, 5 settembre 2024, n. 7433).

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

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

Deve altresì precisarsi che, secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale (Consiglio di Stato, sez. IV, 2 maggio 2023, n. 4445; Consiglio di Stato, sez. IV, 11 aprile 2023, n. 3639; Consiglio di Stato, sez. IV, 22 marzo 2018 n. 1838; Consiglio di Stato, sez. V, 2 ottobre 2014, n.

4928; Consiglio di Stato, sez. V, 22 marzo 2012 n. 1640; T.A.R. Piemonte, sez. II, 27 dicembre 2024, n. 1338; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I-ter, 29 ottobre 2024, n. 19012; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 5 gennaio 2024, n. 264; T.A.R. Veneto, sez. II, 4 settembre 2023, n. 1241), a cui questa Sezione ha già aderito (cfr. T.A.R. Sicilia, sez. III, 20 aprile 2026, n. 1121; T.A.R. Sicilia, sez. III, 14 aprile 2026, n. 1110; T.A.R. Sicilia, sez. III, 19 gennaio 2026, n. 143; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 24 ottobre 2025, n. 2972), la legittimazione ad agire di soggetti esponenziali sorti in modo spontaneo a tutela di interessi superindividuali, come le associazioni, nell'assenza di un'espressa previsione legislativa che direttamente riconosca loro legittimazione processuale, deve essere vagliata alla luce di taluni indici atti a dimostrare, in funzione della legittimazione processuale, l'effettiva rappresentatività di un ente ai fini della tutela giurisdizionale dell'interesse collettivo di cui lo stesso si dichiara portatore.

Tali indici sono stati individuati nei seguenti:

- la finalità di protezione dell'interesse collettivo quale fine a cui è preordinata l'attività dell'ente in base alle finalità statutarie;
- la struttura organizzativa stabile, tale da consentire al soggetto di svolgere con continuità la propria attività a protezione dell'interesse collettivo;
- la c.d. *vicinitas*, ossia la prossimità tra l'interesse che si assume leso e la finalità statutaria dell'ente;
- un adeguato grado di rappresentatività;
- lo svolgimento di un'azione dotata di apprezzabile consistenza, anche tenuto conto del numero e della qualità degli associati;
- occorre, inoltre, che l'attività dell'associazione si sia protratta nel tempo e che, quindi, quest'ultima non nasca in funzione dell'impugnativa di singoli atti e provvedimenti.

16.2. Ciò posto, l'eccezione di inammissibilità per carenza di legittimazione attiva di WWF Sicilia Nord Orientale - ODV ETS, così come sollevata dal Comune di Catania, viene meno, atteso che il soggetto

processuale che l'ha sollevata, ossia il predetto Ente comunale, è stato estromesso dal giudizio.

In ogni caso, quanto alla legittimazione a ricorrere della suddetta associazione il Collegio osserva, d'ufficio, quanto segue.

16.2.1. Secondo quanto riportato nello statuto della suddetta associazione, versato in atti in data 14.05.2026:

(i) l'associazione "WWF Sicilia Nord Orientale", nata dall'unione delle Associazioni WWF Catania e WWF Ionico Etneo, *"si riconosce nella Missione del WWF Internazionale di costruire un futuro in cui l'Umanità possa vivere in armonia con la Natura e sostiene l'azione del WWF ITALIA, organizzazione che - con l'aiuto dei cittadini e il coinvolgimento delle imprese e delle istituzioni - contribuisce incisivamente a conservare i sistemi naturali in Italia e nel mondo"* (cfr. preambolo dello statuto);

(ii) la sua costituzione è avvenuta mediante registrazione del 12.11.2020;

(iii) l'associazione *"riconosce in WWF ITALIA il soggetto di riferimento per la disciplina delle regole associative interne e lo svolgimento delle attività comuni (...) fa pertanto proprie tutte le disposizioni statutarie, regolamentari del WWF ITALIA, impegnando l'ente e i propri associati a rispettarle, in quanto compatibili con il suo status di organizzazione di volontariato"* (art. 1, comma 4); ha sede legale nel Comune di Giarre e, secondo quanto previsto nell'art. 3, *"opera nel territorio della Regione Siciliana con particolare riguardo all'area nord-orientale della Sicilia ricadente nelle ex province di Catania e Messina"*;

(iv) come riportato nell'art. 2, l'associazione ha come obiettivo *"...la tutela dell'ambiente e la conservazione della biodiversità delle specie e degli ecosistemi, nonché la realizzazione di interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, di cui all'articolo 5 comma 1 lettera e) del D.Lgs n. 117/2017"* e, per perseguire

tale scopo, svolge, tra le altre, anche “*la vigilanza ambientale, la tutela giuridica e giudiziaria dell’ambiente*” [art. 2, comma 3, lett. c)].

WWF Sicilia Nord Orientale, pertanto, costituisce un’articolazione territoriale di WWF Italia, la quale, a sua volta, è un’associazione iscritta nell’elenco delle associazioni di protezione ambientale riconosciute ai sensi dell’art. 13 della L. 349/1986 che dispone, quindi, di una legittimazione processuale *ex lege* in materia ambientale.

Con specifico riguardo ai fatti di causa, può ritenersi che WW Sicilia Nord Orientale, in ogni caso, oltre a trarre la propria legittimazione processuale “generale” da WWF Italia:

- (i) disponga della c.d. *vicinitas*, operando nell’area nord-orientale della Sicilia ricadente nelle ex province di Catania e Messina, ove incidono gli effetti degli atti impugnati;
- (ii) persegue, tra le proprie finalità sociali, uno scopo di tutela ambientale che risulta parimenti inciso dagli atti che si avverzano;
- (ii) tenuto conto della sua data di registrazione e della sua natura di articolazione territoriale di un’associazione avente legittimazione processuale *ex lege*, svolge un’“*azione dotata di apprezzabile consistenza*” che può ritenersi “*protratta nel tempo*”.

Sussistono, quindi, anche sotto tale profilo, indizi gravi, precisi e concordanti (art. 2729 c.c.) per poter desumere - mediante un ragionamento presuntivo - che tale ente disponga di tutti i requisiti per radicare, cumulativamente, la propria legittimazione ad agire.

16.3. L’eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione ad agire e di interesse ad agire dell’“Osservatorio delle Politiche Urbane e Territoriali ETS”, così come sollevata dall’Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale, è, invece, fondata.

16.3.1. Secondo quanto riportato nell’atto costitutivo e nello statuto della suddetta associazione, versati in atti in data 14.05.2026:

(i) l'associazione "Osservatorio delle Politiche Urbane e Territoriali ETS" è stata costituita in data 14.09.2020 presso la sede sociale ubicata in Catania, via Torre del Vescovo, 18A, da 13 aderenti, con registrazione in data 23.10.2020;

(ii) nasce al fine di *"attuare l'Osservatorio per le trasformazioni urbane assicurando ogni forma di azione che possa garantire un'ampia partecipazione"* e, a tale scopo, si prefigge, in particolare, di *"promuovere presso i soci e l'intera comunità un processo partecipativo capace di coinvolgere e coordinare tutte le iniziative inerenti una corretta gestione del territorio nella più ampia accezione del termine"*, proponendosi ai *"vari Enti come soggetto da consultare nei diversi procedimenti relativi alla pianificazione"* (art. 2 statuto) e sviluppando *"proposte, anche normative, attraverso una corretta applicazione dei principi della democrazia partecipata, che mirino ad attivare un processo di controllo e di programmazione condivisa tra i diversi operanti nel territorio"* (art. 3 statuto).

Ebbene, pur disponendo della c.d. *vicinitas*, corroborata dalla contiguità dell'associazione al territorio in cui ricade il bene giuridico tutelato dalla propria azione, così come di un sufficiente grado di rappresentatività, l'associazione non documenta in atti alcuna *"azione dotata di apprezzabile consistenza"* volta alla tutela della finalità statutaria sopra riportata (in aggiunta all'iniziativa processuale intrapresa con il presente giudizio).

Oltre a non disporre, secondo i criteri sopra menzionati enucleati in via pretoria, della necessaria legittimazione a ricorrere, l'associazione non deduce alcun pregiudizio effettivo da quale poter evincere che essa sia titolare della parimenti richiesta condizione dell'azione dell'interesse a ricorrere *ex art. 100 c.p.c.*.

Deve escludersi, quindi, in applicazione delle suesposte coordinate ermeneutiche, che tale ente disponga di tutti i requisiti necessari,

cumulativamente, per radicare in capo ad esso le due condizioni dell'azione.

17. Al fine di perimetrare il numero delle parti legittimate a prendere parte al presente giudizio e attenendo all'integrità del contraddittorio, il Collegio esamina, ancora in via preliminare, l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale e dal Comune di Catania in ordine all'intervento *ad adiuvandum* spiegato da parte del sig. Pierpaolo Ismaele Rosario Bellia Pappalardo, il quale è intervenuto in giudizio quale titolare e legale rappresentante della ditta individuale "Lido Scogliera D'Armisi", ancorando la propria azione giudiziale alla titolarità della Concessione Demaniale Marittima (C.D.M.) n. 481/2007, in forza della quale esercita l'attività di stabilimento balneare "Lido Scogliera D'Armisi" sull'omonima scogliera lavica prospiciente il litorale nord del Porto di Catania.

L'interveniente, in particolare, afferma di essere intervenuto in giudizio in ragione della titolarità della suddetta C.D.M. e nella *"qualità di operatore economico stabilmente insediato all'interno del mercato di riferimento che in quanto tale aspira al mantenimento di un'area demaniale concedibile"*.

L'eccezione, ad avviso del Collegio, è fondata.

17.1. Come noto, sono legittimati a proporre intervento *ad adiuvandum*, in generale, i titolari di posizioni soggettive dipendenti da quella del ricorrente, o, comunque, coloro che vantino un interesse "indiretto" alla demolizione degli effetti prodotti dall'atto impugnato, i quali si riflettono negativamente sulla propria posizione giuridica (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 3 luglio 2017, n. 3).

La posizione giuridica dell'interveniente *ad adiuvandum*, pertanto, non è autonoma, ma meramente dipendente rispetto a quella del ricorrente.

Più specificatamente, *"l'intervento ad adiuvandum in primo grado presuppone la titolarità di una posizione giuridica dipendente da quella dedotta dal ricorrente in giudizio, ad essa accessoria, e non autonoma"*

(cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 19 febbraio 2025, n. 1401, che richiama, a sua volta: Cons. Stato, sez. IV, 29 novembre 2017, n. 5596; sez. III, 14 dicembre 2016, n. 5268; sez. III 26 ottobre 2016, n. 4487; Ad. plen., 28 gennaio 2015, n. 1).

Quindi, è il carattere dipendente della posizione o la sussistenza di un interesse indiretto alla decisione finale che conferiscono all'interessato il titolo per intervenire in giudizio, senza che sia necessaria la proposizione di un autonomo ricorso.

Come già rilevato da questa Sezione, quindi, per radicare la legittimazione di un intervento *ad adiuvandum* non è richiesta la titolarità di una posizione giuridica autonoma coincidente con quella di chi ricorre in giudizio, bensì che il terzo sia titolare di un interesse che abbia un suo rilievo giuridico, che valga comunque a differenziarlo dalla generalità dei consociati; di conseguenza, ai fini dell'intervento in giudizio, l'interveniente deve vantare un interesse di fatto, dipendente da quello azionato in via principale o ad esso accessorio, che gli consenta di ritrarre un vantaggio indiretto e riflesso dall'accoglimento del ricorso (T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 17 aprile 2025, n. 1264; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 13 novembre 2023 n. 3393). In generale, è stato poi chiarito che l'interventore adesivo dipendente, in quanto titolare di una posizione giuridica dipendente da quella della parte processuale, non può proporre domande nuove o diverse, né estendere la portata del *devolutum*, introducendo nuove domande od eccezioni che non siano rilevabili d'ufficio (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 24 febbraio 2020, n. 898 e, di recente, Cons. Stato, sez. IV, 2 maggio 2023, n. 4445, parimenti citate da Cons. Stato, sez. IV, 19 febbraio 2025, n. 1401).

Ebbene, nella vicenda in esame l'interveniente *ad adiuvandum* è intervenuto in giudizio facendo valere un interesse proprio, autonomo e direttamente leso dai provvedimenti impugnati.

L'intervento, invero, è stato spiegato in giudizio alla luce dell'asserita titolarità della concessione demaniale marittima di tipo turistico-ricreativo

n. 481/2007, oggetto di rinnovo con C.D.M. n. 560/2013, di cui è divenuto titolare a seguito del decesso del precedente titolare, come formalizzato nel D.R.S. n. 836 del 4.07.2023, con cui è stato autorizzato il suo subingresso. Tale C.D.M. risulta “direttamente” incisa dagli atti impugnati, radicandosi, pertanto, in capo al sig. Bellia Pappalardo un “cointeresse” a ricorrere e non, invece, un mero interesse di fatto o accessorio rispetto a quello fatto valere nella presente causa.

Al pari, intervenendo nella qualità di operatore economico che assume di essere “*stabilmente insediato all’interno del mercato di riferimento che in quanto tale aspira al mantenimento di un’area demaniale concedibile*”, la quale coincide, nella sua estensione, con quella interessata dalla predetta C.D.M. n. 481/2007, lo stesso sig. Bellia Pappalardo dimostra di essere titolare di una posizione differenziata e qualificata che eccede quella del mero interesse “dipendente” dalla posizione dedotta dalla parte ricorrente in giudizio.

Assumendo, quindi, concretamente, le vesti di “cointeressato”, tale soggetto non vanta un interesse “accessorio” a quello di chi ricorre nel presente giudizio, bensì, in presenza dei relativi presupposti di legge, è legittimato - in astratto - a proporre direttamente il ricorso giurisdizionale in via autonoma, facendo valere un interesse personale all’impugnazione di provvedimenti immediatamente lesivi, il quale, in tal caso, deve essere azionato mediante proposizione di un’azione processuale nei prescritti termini decadenziali (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. III, 19 giugno 2023, n. 6016; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 3 febbraio 2025, n. 2325).

Che tale interesse, pertanto, fuoriesca dal perimetro dell’interesse dipendente a cui deve ancorarsi l’intervento *ad adiuvandum* è comprovato, del resto, dal fatto che lo stesso sig. Bellia Pappalardo abbia proposto un autonomo ricorso, nella qualità di parte ricorrente, con riguardo ai medesimi fatti di causa, iscritto al R.G. n. 31/2026, nel quale viene fatto

valere un interesse proprio, autonomo e direttamente inciso dai medesimi provvedimenti che qui si impugnano.

Ne consegue, in definitiva, l'estromissione dal presente giudizio del suddetto interveniente *ad adiuvandum*.

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

19. Quanto al primo motivo, deve preliminarmente esaminarsi l'eccezione di tardività sollevata dall'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale con specifico riguardo alla prima censura, la quale è fondata.

19.1. Secondo quanto previsto dall'art. 5, comma 1, della L. 84/1994, "*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:*

- a) definisce gli obiettivi di sviluppo dell'Autorità di sistema portuale;*
- 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;*
- c) ripartisce gli ambiti portuali in aree portuali, retro-portuali e di interazione tra porto e città;*
- d) individua i collegamenti infrastrutturali di ultimo miglio di tipo viario e ferroviario con i singoli porti del sistema esterni all'ambito portuale nonché gli attraversamenti dei centri urbani rilevanti ai fini dell'operatività dei singoli porti del sistema".*

Il DPSS, come emerge dal contenuto della disposizione che ne disciplina la funzionalità, rappresenta, quindi, un documento di indirizzo strategico avente, di norma, valenza di atto programmatico interno. Tale documento,

pertanto, non produce effetti territoriali “diretti”, i quali vengono demandati alla redazione e alla successiva approvazione del **Piano Regolatore Portuale** (PRP), di cui il DPSS pone le “premesse”.

Atteggiandosi quale atto strategico-programmatico privo di effetti conformativi diretti sull’assetto territoriale, in linea generale, il DPSS non è suscettibile di essere immediatamente lesivo.

Chi, in ipotesi, ritenesse di subire un pregiudizio dalle scelte di “indirizzo” poste in tale documento, conseguentemente, non è tenuto ad avversarlo immediatamente innanzi al Giudice amministrativo, atteso che, per assumere un concreto effetto lesivo, il contenuto programmatico e preparatorio del DPSS deve tradursi nella redazione del successivo PRP, il quale, invece, a differenza del primo produce un effetto conformativo sul territorio su cui incide.

Con sentenza n. 6 del 2023 la Corte Costituzionale ha coerentemente evidenziato, al riguardo, che *“il legislatore è intervenuto sul documento di pianificazione strategica di sistema con riguardo a denominazione, contenuto e procedimento di approvazione (prima parte dall’art. 4, comma 1-septies, lettera a, del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, nella parte in cui riformula l’art. 5, commi 1 e 1-bis, della legge n. 84 del 1994). Ne è mutata la denominazione in «documento di programmazione strategica di sistema», che ne pone in risalto il valore programmatico (...)”*.

Il differimento della sua impugnazione al momento dell’adozione del suo atto attuativo (il PRP, appunto), tuttavia, può incontrare un limite allorquando il suddetto documento contenga prescrizioni puntuali e vincolanti idonee a incidere direttamente sulla sfera giuridica dei destinatari.

Allo stesso modo, un onere di immediata impugnazione può sorgere allorquando il DPSS venga censurato alla luce di specifici vizi di natura procedimentale i quali – pur non afferendo al “contenuto” del documento – ledono, se del caso, talune prerogative poste a salvaguardia della

partecipazione alla sua redazione da parte di taluni soggetti rappresentativi di interessi pubblici.

Costituisce una forma di coinvolgimento procedimentale, per esempio, la Valutazione Ambientale Strategica (VAS), la quale, secondo quanto previsto dall'art. 5 del D.lgs. 152/2006, costituisce *“il processo che comprende, secondo le disposizioni di cui al titolo II della seconda parte del presente decreto, lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del piano o del programma, del rapporto e degli esiti delle consultazioni, l'espressione di un parere motivato, l'informazione sulla decisione ed il monitoraggio”*.

La VAS, in particolare, *“riguarda i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale”* (art. 6, comma 1, del D.lgs. 152/2006) ed *“è avviata dall'autorità procedente contestualmente al processo di formazione del piano o programma”* (art. 11, comma 1, D.lgs. 152/2006).

La VAS viene svolta seguendo le suddette fasi:

- a) lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità (...);
- b) l'elaborazione del rapporto ambientale;
- c) lo svolgimento di consultazioni;
- d) la valutazione del rapporto ambientale e gli esiti delle consultazioni;
- e) la decisione;
- f) l'informazione sulla decisione;
- g) il monitoraggio.

Alla fase di consultazione partecipano le Autorità competenti in materia ambientale, le Pubbliche Amministrazioni interessate nonché i cittadini e le associazioni che, alla luce degli interessi di cui sono portatori, possono presentare osservazioni scritte e contributi utili alla valutazione degli effetti ambientali del piano o del programma, secondo un processo decisionale trasparente e partecipato.

I contributi raccolti sono esaminati e valutati dall'Amministrazione procedente ai fini della definizione finale del piano o del programma.

Orbene, laddove un'associazione rappresentativa di interessi ambientali quale è da intendersi WWF Sicilia Nord Orientale lamenti - come avvenuto nella vicenda in esame - il mancato esperimento della procedura di VAS in seno al procedimento di formazione e successiva approvazione del DPSS, la censura che viene formulata, evidentemente, assume connotati procedurali i quali, fermo il relativo (e necessario) ancoraggio al proprio interesse a ricorrere (secondo i presupposti individuati innanzi dal Collegio nell'ambito della trattazione della relativa eccezione di rito), hanno determinato una "lesione" della sfera giuridica della parte ricorrente già al momento di conclusione dell'iter di approvazione di tale Documento. Tale doglianza, in sostanza, non può farsi rientrare, ad avviso di quest'organo giudicante, tra le censure la cui formulazione è da subordinarsi al momento dell'approvazione del successivo PRP, di cui il DPSS rappresenta il relativo atto presupposto.

Non viene in evidenza, infatti, in questo caso, un vizio del "contenuto" del Piano che è stato mutuato in via "derivata" da un atto programmatico presupposto il quale era insuscettibile di produrre, *ab origine*, un immediato effetto conformativo territoriale, attesa la sua natura di atto strategico di indirizzo.

L'associazione ricorrente, piuttosto, si duole di un'asserita compressione di un interesse procedimentale di natura partecipativa che – secondo la propria prospettazione – trova il naturale sfogo (perché previsto, a suo dire, dal quadro normativo eurounitario) nell'obbligo di sottoporre a VAS il predetto DPSS, nell'ambito delle cui consultazioni tale ente associativo, in quanto portatore di un interesse ambientale, avrebbe potuto presentare le proprie osservazioni e proposte.

Ne discende, pertanto, che tale specifica censura di natura procedimentale avrebbe dovuto esser fatta valere non già al termine del procedimento di

approvazione del PRP bensì a far data dalla data di approvazione del DPSS, alla cui procedura “interna” l’associazione àncora la propria lesione. Tenuto conto, quindi, che il predetto DPSS sia stato approvato con D.M. n. 53 dell’11.03.2022 e ritualmente pubblicato, la prima censura formulata in seno al primo motivo di ricorso è da ritenersi tardiva, in quanto sollevata all’interno di un ricorso proposto oltre l’ordinario termine di decadenza di cui all’art. 29 c.p.a..

Laddove, in ipotesi, si ritenesse che la presentazione di tale censura possa legittimamente avvenire dopo la successiva fase di approvazione del PRP, si darebbe la stura ad applicazioni “distorsive” e strumentali del diritto di difesa *ex art. 24 della Cost.*; un soggetto potenzialmente leso nelle proprie prerogative procedimentali durante il procedimento di approvazione del DPSS, invero, conserverebbe la facoltà processuale di far valere solo successivamente, ossia dopo l’approvazione dell’atto attuativo (PRP), la lesione subita, con conseguente vanificazione non soltanto della fase amministrativa di programmazione ma anche di quella successiva di pianificazione territoriale.

20. In ordine alla seconda censura formulata in seno al primo motivo di ricorso, invece, si osserva quanto segue.

20.1. Preliminarmente, deve respingersi l’eccezione di carenza di legittimazione attiva sollevata in ordine a tale doglianza dall’Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale.

WWF Sicilia Nord Orientale, invero, non si duole, con essa, di una pianificazione territoriale concernente aree (i territori di Siracusa e Pozzallo) rispetto a cui non svolge la propria attività di tutela ambientale.

L’associazione ricorrente, piuttosto, lamenta che la mancata considerazione di tali aree all’interno del PRP arrechi un pregiudizio, in concreto, proprio al bacino territoriale rispetto al quale essa persegue le proprie finalità statutarie, refluendo, di fatto, sull’allargamento della pianificazione nell’area di Catania sino a ricomprendere la Scogliera D’Armisi e la Foce

del Torrente dell'Acquicella, le quali, secondo la prospettazione di chi ricorre in giudizio, sarebbero state escluse dall'attività di pianificazione conformativa ove si fossero opportunamente considerati anche i territori ricompresi nel perimetro di competenza dell'Autorità di Sistema Portuale a Siracusa e a Pozzallo.

Ne consegue, pertanto, la piena legittimazione attiva a muovere tale censura in capo all'associazione ricorrente, con conseguente infondatezza dell'eccezione formulata dall'Ente resistente.

20.2. Nel merito, la censura è infondata.

Le valutazioni in ordine agli obiettivi di sviluppo dell'Autorità di Sistema Portuale e al correlato riparto degli ambiti portuali concernenti il proprio ambito territoriale di competenza, così come formulate nel DPSS e, in seguito, tradotte nelle scelte pianificatorie svolte all'interno del PRP, rientrano nella piena discrezionalità dell'Amministrazione procedente, la cui azione amministrativa non trova nella Legge n. 84/1994 (e, in particolare, nell'art. 5) alcun vincolo relativamente all'obbligo di svolgere una pianificazione che involga "tutte" le aree portuali e retro-portuali ricomprese nel proprio perimetro di competenza.

Le scelte, oltretutto discrezionali, altresì "di merito" compiute dall'Autorità in ordine agli obiettivi di sviluppo delle proprie aree portuali, quindi, non sono sindacabili dal Giudice amministrativo, salvo che tali decisioni non risultano manifestamente illogiche, contraddittorie, irragionevoli.

La doglianza formulata a tal riguardo dall'associazione ricorrente risulta generica e non adeguatamente supportata da elementi utili ad evidenziare per quali ragioni e sulla base di quali elementi l'Autorità di Sistema Portuale fosse tenuta, piuttosto, ad estendere la propria attività pianificatoria alle aree di Siracusa e Pozzallo e, soprattutto, perché tale estensione avrebbe portato ad escludere dal PRP la Scogliera D'Armisi e la Foce del Torrente dell'Acquicella, situate nel territorio di Catania.

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

21.1. Come già osservato innanzi dal Collegio, WWF Sicilia Nord Orientale dispone della legittimazione ad agire e del correlato interesse a ricorrere necessari ai fini della proposizione dell'odierno ricorso.

La doglianza formulata mediante tale secondo motivo, in particolare, ha ad oggetto una violazione di legge e un vizio di incompetenza che, evidentemente, vengono fatti valere al fine di "supportare" l'interesse proprio di cui l'ente associativo è portatore, ossia la tutela delle proprie finalità statutarie in materia ambientale.

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

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

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

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

- al primo comma, che *"Le Autorità di sistema portuale redigono un documento di programmazione strategica di sistema (DPSS), coerente con il Piano generale dei trasporti e della logistica e con gli orientamenti*

europei in materia di portualità, logistica e reti infrastrutturali nonché con il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica. Il DPSS:
(...)

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

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

- al comma 1-ter, che "*Nei singoli porti amministrati dalle Autorità di sistema portuale l'ambito e l'assetto delle aree portuali e retro-portuali,*

*individuati e delimitati nel DPSS, sono disegnati e specificati nel **piano regolatore portuale (PRP)**, (...)"*;

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

- al comma 2-ter, che “*il PRP è un piano territoriale di rilevanza statale e rappresenta l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza*”.

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

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

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

(...)";

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

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

(i) le Autorità di Sistema Portuale, che sono costituite a partire dall'1.01.1995, operino entro una precisa circoscrizione territoriale di

riferimento, ove esercitano tutte le funzioni e le attività amministrative ad esse riconosciute dalla Legge;

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

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

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

Ebbene, la modifica dei limiti della circoscrizione territoriale, sotto il profilo temporale, deve necessariamente precedere la successiva approvazione del **Piano Regolatore Portuale**, il quale, oltre ad essere adottato “a valle” del DPSS, rappresenta, come sopra riportato, “*l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza*” dell'Autorità di Sistema Portuale.

Il PRP, quindi, incide sul “perimetro di competenza” territoriale dell'Autorità e, evidentemente, 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.

22.2. 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* l. 241/1990, purché ciò avvenga nel rispetto del principio del contraddittorio e senza alterazione del *petitum* sostanziale, come si ritiene sia avvenuto nel caso di specie.

23. Il terzo motivo di ricorso è da ritenersi in parte infondato e in parte assorbito nei termini di seguito precisati.

23.1. Quanto alla prima censura, la parte ricorrente sostiene che il PRP non abbia implementato adeguatamente le “nuove azioni” richieste a pag. 94 del parere n. 76 del 21.05.2025 dal Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica al termine della VAS a cui è stato sottoposto lo stesso Piano, ossia, in particolare:

- l’installazione di colonnine di ricarica per veicoli elettrici all’interno delle aree portuali e nei varchi di interscambio modale;
- lo studio di fattibilità per l’elettrificazione delle banchine e il *cold ironing*;
- la promozione di partenariati pubblico-privati (PPP) per la realizzazione di infrastrutture energetiche sostenibili;
- la digitalizzazione dei consumi tramite sistemi di monitoraggio in tempo reale delle prestazioni energetiche del porto e dei suoi terminali.

Le suddette azioni, ad avviso del Collegio, risultano adeguatamente recepite all’interno della documentazione di dettaglio del PRP. Invero:

- a pag. 50 della Relazione Generale si legge, precisandosi che si tratti di una *“Integrazione a seguito del Decreto di conclusione della procedura di VAS del MASE n. 284 del 09/10/2025”*, che *“Nell’ambito delle azioni attuative del piano sono, altresì, previste:*

- la realizzazione di impianti fotovoltaici in copertura su edifici e strutture portuali (es. tetti magazzini, terminal passeggeri, pensiline logistiche), compatibilmente con i vincoli paesaggistici e con i criteri definiti dal Piano Paesaggistico della Provincia di Catania;*
- l’installazione di colonnine di ricarica per veicoli elettrici all’interno delle aree portuali e nei varchi di interscambio modale;*
- la realizzazione, in fase di progettazione, di uno studio di fattibilità per l’elettrificazione delle nuove banchine di piano (cold ironing);*
- la promozione di partenariati pubblico-privati (PPP) per la realizzazione di infrastrutture energetiche sostenibili;*

- *la digitalizzazione dei consumi tramite sistemi di monitoraggio in tempo reale delle prestazioni energetiche del porto e dei suoi terminali,*
- *la redazione di un piano articolato di produzione e autoconsumo energetico, prevedendo per ciascun comparto portuale (crociere, merci, servizi, ecc.) obiettivi di riduzione dei consumi, target temporali e sistemi di monitoraggio”;*
- *a pag. 72/73 del Rapporto Ambientale è previsto, a “riscontro” del parere n. 76/2025, che nella prima fase (2025-2035) sarà realizzato un “Nuovo piazzale triangolare attrezzato con ormeggio mezzi nautici ed edificio Servizi con annessi ulteriori interventi: realizzazione di impianti fotovoltaici in copertura su edifici e strutture portuali; installazione di colonnine di ricarica per veicoli elettrici all’interno delle aree portuali e nei varchi di interscambio modale; studio di fattibilità per l’elettrificazione delle banchine e il cold ironing; promozione di partenariati pubblico-privati (PPP) per la realizzazione di infrastrutture energetiche sostenibili; digitalizzazione dei consumi tramite sistemi di monitoraggio in tempo reale delle prestazioni energetiche del porto e dei suoi terminali”.*

Le azioni espressamente richieste in sede di VAS con il suddetto parere, quindi, sono state pedissequamente riprodotte nella documentazione tecnica di dettaglio del PRP.

23.2. La parte ricorrente rileva, altresì, nell’ambito dell’articolazione di tale motivo di ricorso, che a pag. 96 del parere n. 76/2025 sia stato richiesto che *“venga estesa la coerenza esterna anche alla componente archeologica dell’area, richiamando quanto richiesto anche nella fase di valutazione del RPA, mediante una verifica di assoggettabilità delle aree di rischio archeologico, prodromica alla verifica preventiva dell’interesse archeologico (VIPIA) di cui all’art.41 del D. lgs 36/2023, col fine di effettuare un primo screening sulle aree potenzialmente interessata da interesse archeologico, oltre che effettuare i dovuti approfondimenti sulla*

presenza dell'interesse culturale, relativamente al Molo Vecchio, ed alle possibili ricadute del vincolo sul progetto di piano”.

Nella Dichiarazione di Sintesi del PRP (par. 2, pag. 16 e 17) viene precisato, allo specifico fine di recepire tale osservazione, che *“Nel R.A. sono stati puntualmente riportati gli studi di carattere archeologico preventivo predisposti dall'AdSP. In particolare, facendo riferimento alla componente archeologica dell'area, è stata redatta apposita verifica di assoggettabilità delle aree a rischio archeologico, prodromica alla verifica preventiva dell'interesse archeologico (VPIA) di cui all'art. 41 del D.Lgs 36/2023, necessaria per la definizione della procedura di valutazione ambientale strategica del **Piano Regolatore Portuale** del Porto di Catania”.*

La stessa Dichiarazione di Sintesi prevede, inoltre, a pag. 17, che *“Alla luce di quanto sopra documentato, in fase di attuazione del P.R.P., ogni intervento sarà corredato di opportuno approfondimento, finalizzato a salvaguardare l'aspetto archeologico nella sua globalità, come previsto dal Codice dei Contratti pubblici”.*

Nel Rapporto ambientale (cfr. pag. 179) è coerentemente riportato che in *“...riferimento alla componente archeologica dell'area, è stata redatta apposita verifica di assoggettabilità delle aree di rischio archeologico, prodromica alla verifica preventiva dell'interesse archeologico (VPIA) di cui all'art. 41 del D.Lgs 36/2023, necessaria per la definizione della procedura di valutazione ambientale strategica del **Piano Regolatore Portuale** del Porto di Catania”.*

L'Autorità di Sistema Portuale, inoltre, ha depositato in atti, in data 12.05.2026, il relativo documento di verifica di assoggettabilità delle aree di rischio archeologico, ove è riportato uno studio specialistico realizzato da un privato a cui è stato conferito il relativo incarico (cfr. all. 20).

Anche tali indicazioni, pertanto, risultano esser state recepite nel testo finale del PRP approvato.

23.3. La parte ricorrente evidenzia, altresì, sempre nel corpo del motivo di ricorso ora in trattazione, che con parere reso dalla Soprintendenza per i Beni Culturali e Ambientali di Catania dell'Assessorato regionale dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana con nota prot. 3314 del 21.03.2025, recepito dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica con Decreto n. 284 del 9.10.2025, contenente il proprio parere di VAS, sono state formulate specifiche osservazioni, alcune delle quali, secondo la propria prospettazione, non sarebbero state recepite nel testo finale del PRP, ossia:

- osservazione n. 1: è riportato che *“...si esprimono riserve per alcune tipologie di interventi (Norme di attuazione del PRP), come per esempio quelli connessi all’edilizia turistico-ricettiva e commerciale. Si ritiene che tali interventi debbano essere esterni alla fascia costa di 150 m. o trovare più opportuna e idonea collocazione nell’adiacente tessuto storico, rinsaldando i legami tra la città e il suo mare...”*. A conclusione del parere, al punto 2, si prescrive che *“...siano riviste le norme di attuazione per quanto riguarda le tipologie e gli indici di copertura previsti per le diverse zone, in particolare laddove consentiti interventi connessi all’edilizia turistico-ricettiva e commerciale...”*;

- osservazione n. 2: viene rilevato che *“Dal confronto tra le fotosimulazioni ante e post operam contenute nell’allegato 2 del Rapporto Ambientale, si evince che la banchina della nuova darsena turistica comprometterà la scogliera lavica. Si ritiene che tale intervento non sia compatibile con la preservazione dei valori paesaggistici, naturalistici e geologici di pregio che caratterizzano questo tratto di scogliera catanese. Si tratta, infatti della Scogliera D’Armisi (o del Larmisi), ovvero della suggestiva costa a falesia che si snoda dalla stazione di Catania fino a Piazza Europa. Essa riveste un rilevante interesse geomorfologico, rappresentando il risultato dell’incessante azione modellatrice del moto ondoso sul fronte di una colata lavica risalente a 5000 anni fa circa, che dalla pianura costiera flui*

in mare per diverse centinaia di metri. Solchi di battente, grotte marine e archi si aprono localmente sull'articolata falesia rocciosa, colonizzata da una bella vegetazione di macchia mediterranea. Nel Piano Paesaggistico della Provincia di Catania la Scogliera D'Armisi, in ragione del suo interesse geomorfologico, nonché della sua rilevanza in quanto elemento strutturante e qualificante nella percezione del paesaggio, è tutelata quale componente del sistema naturale abiotico e rappresentata come costa alta e rocciosa nella relativa cartografia allegata al Piano (Tav.19_6_componenti_paesaggio)". Sulla scorta delle superiori osservazioni, l'Assessorato, coerentemente, così conclude: "Considerato che, ai sensi dell'art. 11 delle Norme di Attuazione del Piano Paesaggistico, su questo tratto di costa non sono consentiti interventi suscettibili di alterarne i caratteri paesaggistici e ambientali, nonché i valori ed i contenuti specifici, si rileva che essa dovrà essere esclusa dagli interventi finalizzati alla realizzazione della nuova darsena turistica". È altresì rilevato che "Inoltre, considerato che nelle cartografie del PAI l'intera Scogliera D'Armisi è perimetrata all'interno delle aree a pericolosità geomorfologica molto elevata (P4), per il verificarsi di fenomeni di crollo, e che essa, in relazione alla dinamica e alla morfodinamica costiera ricade in area a pericolosità molto elevata (P4), si rilevano criticità in merito al possibile incremento delle condizioni di pericolosità esistenti, in conseguenza delle opere previste per la realizzazione della nuova darsena turistica, in particolar modo in prossimità della scogliera stessa". Tra le condizioni espresse riportate in calce alla nota, l'Ente regionale riporta, al n. 3, la seguente: "il progetto del nuovo porto non includa la scogliera D'Armisi, dalla quale deve disporsi ad opportuna distanza affinché ne sia garantita la salvaguardia fisica e percettiva";

- osservazione n. 3: 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”.

23.3.1. Ebbene, quanto all’osservazione n. 1, si evidenzia che, 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.

Si evidenzia, altresì, che l’art. 13 delle N.T.A. del PRP ha previsto che *“Le condizioni e i criteri cui riferirsi nella valutazione dei PAD (Piani Attuativi di dettaglio) di cui al precedente articolo e di progetti con le relative richieste di autorizzazioni e concessioni, devono essere ispirati, in via prioritaria, dai seguenti principi: a) compatibilità ambientale, nonché sicurezza, efficienza e funzionalità d’uso degli accosti, degli specchi*

acquei, del territorio, delle sue infrastrutture; b) qualità urbana, architettonica e ambientale degli interventi, sia pubblici che privati, in relazione sia all'attività del porto sia rispetto alla città ed al territorio interessato".

Può ritenersi, quindi, che gli interventi e le opere oggetto di pianificazione risulteranno doverosamente compatibili con il contesto esterno (ambientale).

23.3.2. In ordine all'osservazione n. 2, la censura sollevata dalla parte ricorrente deve ritenersi assorbita alla luce della riscontrata fondatezza del secondo motivo di ricorso.

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 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.

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

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

23.3.3. Quanto all'osservazione n. 3, si ritiene che l'Autorità abbia concretamente recepito quanto richiesto dalla Soprintendenza.

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, non avente carattere ostativo, vi è da ritenere che l'Autorità di Sistema Portuale vi abbia fornito adeguato riscontro.

23.4. Quanto, in ultimo, alla censura finale con cui si lamenta che non vi sia cenno, nel PRP, dell'obbligo di legge di rispettare, per le edificazioni di qualsiasi genere, la distanza minima di 30 metri dal binario ferroviario più vicino, né della presunta interferenza con i futuri lavori di interramento previsti nella stazione di Catania Centrale, si osserva quanto segue.

23.4.1. La Relazione Generale e il Rapporto Ambientale del PRP contengono, al riguardo, numerosi riferimenti alla fascia di rispetto ferroviaria e, in particolare, ai futuri lavori di interramento della linea ferroviaria programmati da RFI s.p.a.; 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, dando evidenza della presenza della suddetta fascia di rispetto, suscettibile di costituire, allo stato, una barriera invalicabile, valorizza anche le interconnessioni fra l'esecuzione di quanto previsto dal PRP e il progetto dell'interramento della Stazione di Catania Centrale 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 è 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 l'associazione ricorrente lamenta, altresì, che la stessa R.F.I. s.p.a. abbia espresso parere negativo, al riguardo, in un differente procedimento di esame del progetto definitivo presentato da un privato e 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, infatti, non refluiscie 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.

La doglianza, pertanto, è fuori fuoco.

24. Per tutto quanto sopra esposto e considerato, il Collegio, disponendo preliminarmente l'estromissione del Comune di Catania dal presente giudizio per carenza di legittimazione passiva:

- dichiara inammissibile il ricorso di “Osservatorio delle Politiche Urbane e Territoriali ETS” per carenza di legittimazione a ricorrere e di interesse ad agire;
- dichiara inammissibile l'intervento *ad adiuvandum* del sig. Pierpaolo Ismaele Rosario Bellia Pappalardo, nella qualità di titolare e legale rappresentante della ditta individuale “Lido Scogliera D'Armisi”;
- accoglie il ricorso alla luce della fondatezza del secondo motivo di ricorso, nei sensi e nei termini sopra esposti, con conseguente accertamento della nullità *in parte qua* per incompetenza assoluta della delibera del

Comitato di Gestione dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale n. 8 del 29.10.2025, rubricata "*Approvazione del nuovo **Piano Regolatore Portuale del Porto di Catania, ai sensi dell'art. 5, comma 2 bis, lett. c) della legge 84/1994 e ss.mm.ii.***", pubblicata sul sito della medesima Autorità in data 6.11.2025, nella parte eccedente il proprio "perimetro di competenza" di cui all'art. 5, comma 2-ter, della L. 81/1994 al momento della sua approvazione.

25. Avuto riguardo alle peculiarità della fattispecie controversa e alla complessità delle questioni di diritto affrontate, il Collegio ritiene che sussistano, tenuto conto del combinato disposto di cui agli articoli 26, comma 1, c.p.a. e 92, comma 2, c.p.c., eccezionali ragioni per l'integrale compensazione delle spese di giudizio tra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, previa estromissione del Comune di Catania:

- dichiara inammissibile il ricorso di "Osservatorio delle Politiche Urbane e Territoriali ETS";
- dichiara inammissibile l'intervento *ad adiuvandum* del sig. Pierpaolo Ismaele Rosario Bellia Pappalardo, nella qualità di titolare e legale rappresentante della ditta individuale "Lido Scogliera D'Armisi";
- accoglie, nei sensi e nei termini di cui in motivazione, il ricorso 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