

Pubblicato il 28/10/2025

N. 08372/2025REG.PROV.COLL.
N. 00940/2025 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 940 del 2025, proposto dalla società Cantieri Mulas S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Roberto Damonte e con domicilio digitale come da *P.E.C.* da Registri di Giustizia;

contro

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sardegna – Cagliari, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato e domiciliati presso gli Uffici della stessa, in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

per la riforma,

previa sospensione dell'efficacia e previe misure cautelari

monocratiche,

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna, Sezione Seconda, n. 51/2025 del 29 gennaio 2025, resa

tra le parti, con cui, previa riunione, sono stati respinti i ricorsi RR.GG. n. 409/2023 e n. 694/2023.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti l'istanza di misure cautelari monocratiche e il decreto presidenziale n. 471/2025 del 5 febbraio 2025, recante accoglimento della stessa;

Vista la domanda di sospensione dell'efficacia della sentenza impugnata, presentata in via incidentale dalla società appellante;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sardegna – Cagliari;

Viste la memoria della difesa erariale, nonché l'ulteriore memoria e la documentazione fotografica dell'appellante;

Vista l'ordinanza n. 826/2025 del 5 marzo 2025, con cui è stata accolta l'istanza cautelare;

Viste le memorie e i documenti delle parti, nonché la replica dell'appellante;

Visto il deposito di note d'udienza da parte della difesa erariale con contestuale istanza di passaggio della causa in decisione;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1° luglio 2025 il Cons. Pietro De Berardinis, udito per la parte appellante l'avv. Roberto Damonte e viste le conclusioni delle Amministrazioni appellate, come da verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Con l'appello in epigrafe la Cantieri Mulas S.r.l. (d'ora in avanti "Cantieri Mulas" o "Società") – società che dal 2016 svolge l'attività di cantiere navale, fornendo servizi di assistenza e riparazione delle

imbarcazioni all'interno del porto di Arbatax, frazione di Tortoli (Ogliastra) – ha impugnato la sentenza del T.A.R. Sardegna, Sez. II, n. 51/2025 del 29 gennaio 2025 e ne ha chiesto l'annullamento e/o la riforma, previa concessione di misure cautelari, anche monocratiche.

La sentenza appellata, dopo averli riuniti, ha respinto i ricorsi RR.GG. nn. 409/2023 e 694/2023, con i relativi motivi aggiunti, proposti dalla Società avverso i seguenti atti e provvedimenti (unitamente agli atti presupposti e connessi):

- l'ordinanza n. 22/27 del 18 maggio 2023, adottata congiuntamente dall'Autorità di Sistema Portuale (AdSP) del Mare di Sardegna e dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti-Ufficio Circondariale Marittimo di Arbatax, nella parte (art. 4) in cui ha stabilito che le aree del porto di Arbatax retrostanti i bacini di alaggio e varo, individuate nella planimetria allegata all'ordinanza stessa, sono destinate allo svolgimento delle manovre in sicurezza delle operazioni di alaggio, varo e trasferimento, mentre le restanti aree scoperte della darsena cantieristica e peschereccia del porto sono destinate all'uso pubblico e in specie alla sosta temporanea delle autovetture dei frequentatori del porto;
- la nota dell'AdSP del Mare di Sardegna del 1° agosto 2023, con cui è stata comunicata la scadenza delle concessioni demaniali marittime facenti capo alla Cantieri Mulas, n. 11 CPCA e n. 48 CPCA, al 31 dicembre 2023, anziché al 31 dicembre 2033, e l'impossibilità del rinnovo delle stesse;
- il provvedimento dell'AdSP del Mare di Sardegna del 14 maggio 2024, recante invito alla Cantieri Mulas a procedere allo sgombero degli spazi occupati in concessione e alla rimessione degli stessi in pristino, con riferimento alla concessione demaniale n. 48 CPCA, concernente l'occupazione da parte della Società di un'area

demaniale marittima di mq. 6.315,35 (di cui mq. 622,39 di area coperta) per mantenere e gestire un cantiere nautico;

- il provvedimento dell'AdSP del Mare di Sardegna del 23 maggio 2024 recante invito alla Cantieri Mulas a procedere allo sgombero degli spazi occupati in concessione e alla rimessione degli stessi in pristino, con riferimento alla concessione demaniale n. 11 CPCA, concernente l'occupazione da parte della Società di un'area scoperta di mq. 80,00 per mantenere e gestire una gru a colonna fissa GB 300 della portata di n. 300 tonnellate;

- l'ordinanza del Presidente dell'AdSP n. 16 del 5 aprile 2024, avente a oggetto la destinazione d'uso degli specchi acquei della darsena cantieristica del porto di Arbatax per l'ormeggio di unità da diporto dedicate al noleggio e locazione professionali dinamici.

Nel gravame l'appellante ha anzitutto effettuato un'analitica ricostruzione dei presupposti fattuali del contenzioso, che ha preso le mosse dalla decisione dell'Autorità di Sistema Portuale di realizzare una nuova configurazione degli spazi in concessione demaniale marittima e ad uso pubblico nel porto di Arbatax (al quale era stata estesa la sua competenza territoriale): per quanto riguarda, in particolare, le aree assentite in concessione alla Società, tale nuova configurazione viene motivata con l'esigenza di *"consentire la risistemazione della viabilità, dei parcheggi e degli spazi destinati alle manovre del travel-lift"*. Più in generale, la riconfigurazione degli spazi destinati alle operazioni di alaggio, varo e movimentazione delle unità nella darsena cantieristica e peschereccia viene riconnessa dall'ordinanza n. 22/27 cit. al fine di eliminare le interferenze tra le manovre dei mezzi di sollevamento e il transito nella zona di persone e autovetture private, *"con i conseguenti rischi per l'incolumità delle persone ed intralcio e pericolo per le operazioni portuali"*.

Di seguito l'appellante ha contestato l'*iter* logico-giuridico e le statuizioni della sentenza impugnata, deducendo i seguenti motivi:

I) *error in iudicando*, erroneità della motivazione sul piano logico e giuridico, violazione del principio di conservazione degli atti giuridici per inoppugnabilità, violazione e/o falsa applicazione degli artt. 21-*quater*, 21-*nonies* e 21-*quinquies* della l. n. 241/1990, violazione del principio di proporzionalità, in quanto l'adito T.A.R. sarebbe incorso in errore nel disattendere il primo motivo del ricorso R.G. n. 409/2023, mosso avverso l'ordinanza n. 22/27 del 18 maggio 2023;

II) *error in procedendo e in iudicando*, illogicità e contraddittorietà della motivazione, violazione e/o falsa applicazione degli art. 21-*quinquies* e 21-*nonies* della l. n. 241/1990, errata qualificazione del provvedimento quale atto di ritiro, violazione e/o falsa applicazione dei principi in materia di atti di ritiro, violazione del principio di proporzionalità, atteso che la sentenza avrebbe disatteso il secondo motivo del ricorso R.G. n. 409/2023 errando nel qualificare l'ordinanza n. 22/27 cit. non quale revoca, ma quale atto di ritiro della concessione;

III) *error in iudicando*, motivazione apparente, motivazione contraddittoria, difetto di valutazione dei documenti di causa, violazione e/o falsa applicazione dell'art. 5 della l. n. 84/1994 e delle prescrizioni contenute nel vigente Piano Regolatore Portuale, eccesso di potere per difetto dei presupposti, errore nella valutazione dei documenti prodotti, perché il T.A.R. avrebbe disatteso il terzo motivo del ricorso R.G. n. 409/2023 senza considerare che la decisione di destinare a parcheggio turistico parte dell'area attualmente in uso quale cantiere nautico si porrebbe in palese contrasto con la vigente pianificazione urbanistica;

IV) *error in iudicando*, inconferenza e/o illogicità della motivazione e comunque difetto della stessa, difetto di valutazione dei documenti

di causa, violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3 della l. n. 241/1990, eccesso di potere per difetto di istruttoria, per difetto di motivazione e per violazione del principio di proporzionalità, in quanto la Società con il quarto motivo del ricorso R.G. n. 409/2023 avrebbe contestato l'ordinanza n. 22/27 cit. per non avere questa tenuto conto che l'area assentita alla Società stessa forma oggetto di una concessione demaniale a cantiere navale e non potrebbe, perciò, essere destinata in parte ad altro uso senza la parziale revoca di detta concessione;

V) *error in iudicando*, erroneità e illogicità della motivazione, violazione e/o falsa applicazione degli artt. 3 della l. n. 241/1990 e 3 della l. n. 118/2022, eccesso di potere per difetto di motivazione e/o insufficiente motivazione, per travisamento e/o erronea valutazione dei fatti e per irragionevolezza e/o illogicità, poiché il primo giudice sarebbe incorso in errore nel disattendere il primo motivo del ricorso R.G. n. 694/2023, mosso avverso la nota dell'AdSP del 1° agosto 2023;

VI) *error in iudicando*, motivazione apparente, motivazione contraddittoria, difetto di valutazione dei documenti di causa, violazione e/o falsa applicazione dell'art. 5 della l. n. 84/1994 e delle prescrizioni contenute nel vigente Piano Regolatore Portuale, eccesso di potere per difetto dei presupposti, errore nella valutazione dei documenti prodotti, poiché la nota dell'AdSP del 1° agosto 2023, nel ridurre di dieci anni la durata delle concessioni demaniali assentite all'appellante, violerebbe in modo palese la pianificazione portuale vigente;

VII) *error in iudicando*, erroneità della motivazione sul piano logico e su quello giuridico, erroneità della qualificazione del provvedimento del 1° agosto 2023 quale atto di revoca implicito legittimo, violazione del principio di conservazione degli atti giuridici per

inoppugnabilità, violazione e/o falsa applicazione degli artt. 21-*quater*, 21-*nonies* e 21-*quinquies* della l. n. 241/1990, nonché violazione del principio di proporzionalità, perché, al contrario di quanto ritenuto dal T.A.R., la citata nota del 1° agosto 2023 non sarebbe atto di revoca, ma si limiterebbe ad attestare la scadenza delle concessioni demaniali al 31 dicembre 2023 ed a tal fine richiamerebbe erroneamente l'art. 3 della l. n. 118/2022, regolante la scadenza delle concessioni turistico-ricreative;

VIII) *error in iudicando*, erroneità della motivazione, violazione e/o falsa applicazione dell'art. 10-*bis* della l. n. 241/1990, eccesso di potere per difetto del contraddittorio, giacché il contraddittorio procedimentale sarebbe stato stimolato solo sulla questione dell'applicabilità o meno ai cantieri navali della giurisprudenza espressasi sulle concessioni turistico-ricreative, senza alcun cenno alla tematica della sicurezza dell'area su cui sorge il "*travel lift*";

IX) *error in iudicando*, difetto e/o erroneità della motivazione, violazione dell'art. 10-*bis* della l. n. 241/1990, violazione delle norme già indicate nel quinto motivo del ricorso R.G. n. 694/2023 e del principio di proporzionalità, poiché sarebbe del tutto mancato un contraddittorio procedimentale con l'Autorità di Sistema Portuale sugli aspetti della sicurezza, nonché della congruità e proporzionalità delle misure adottate. Sarebbe altresì mancata un'istruttoria, in quanto i problemi legati alla sicurezza dipenderebbero dalle scelte assunte di recente dalla stessa Autorità;

X) *error in procedendo*, vizio di omessa pronuncia, *error in iudicando*, erroneità della motivazione, perché la sentenza appellata avrebbe travisato il significato e la portata del sesto motivo del ricorso R.G. n. 694/2023, attinente all'estraneità delle concessioni assentite alla Cantieri Mulas rispetto alla questione della compatibilità con la

normativa eurounitaria della proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative;

XI) *error in iudicando*, motivazione apparente, illogicità e contraddittorietà della motivazione, perché il T.A.R. avrebbe disatteso il settimo e l'ottavo motivo del ricorso R.G. n. 649/2023, formulati con i motivi aggiunti proposti avverso il provvedimento di sgombero dell'area oggetto della concessione n. 11 CPCA e avverso l'ordinanza del Presidente dell'AdSP n. 16 del 5 aprile 2024, avvalendosi di una motivazione tautologica ed apparente;

XII) *error in iudicando*, motivazione erronea, poiché la motivazione impiegata dal primo giudice per disattendere il nono motivo dei motivi aggiunti al ricorso R.G. n. 649/2023 sarebbe del tutto estranea a quella contenuta nei provvedimenti gravati;

XIII) *error in procedendo*, omessa pronuncia, *error in iudicando*, irragionevolezza della motivazione, in quanto la sentenza appellata sarebbe incorsa in errore nel ritenere che gli atti impugnati non rechino riferimenti alla direttiva c.d. *Bolkestein*, di cui l'art. 3 della l. n. 118/2022 costituirebbe disposizione di recepimento;

XIV) *error in procedendo* per vizio di omessa pronuncia, *error in iudicando* per difetto e/o erroneità della motivazione, poiché il provvedimento di sgombero del 14 maggio 2024 avrebbe assunto quale motivazione non la tutela della sicurezza, ma l'applicazione (erronea) alla cantieristica navale della disciplina sulla scadenza delle concessioni di cui all'art. 3 della l. n. 118/2022.

L'appellante, unitamente all'istanza cautelare, ha formulato un'istanza istruttoria (di verifica o consulenza tecnica d'ufficio) per acclarare l'eventuale esistenza e le cause di problemi di sicurezza legati alla conduzione del cantiere navale, nonché, in estremo subordine, richiesta di dichiarazione di cessazione della materia del contendere in relazione alla disciplina sulla proroga

delle concessioni al 30 settembre 2027 contenuta nell'art. 1 del d.l. 16 settembre 2024, n. 131, con. con l. 14 novembre 2024, n. 166.

L'istanza di misure cautelari monocratiche è stata accolta con decreto presidenziale n. 471/2025 del 5 febbraio 2025.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e l'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sardegna (anche solo Autorità), depositando di seguito una memoria difensiva con la quale, dopo aver ricostruito la vicenda, hanno eccepito, in via preliminare, l'illegittimità della proroga delle concessioni di cui è titolare l'appellante, siccome frutto dell'erronea estensione di una disciplina dettata per le concessioni turistico-ricreative e non per la cantieristica, nonché, nel caso di accoglimento dell'appello, la legittimazione della Società a proseguire l'attività oltre la scadenza delle concessioni stesse. Nel merito, hanno poi eccepito l'infondatezza dei motivi di appello, opponendosi alle richieste istruttorie e di cessazione della materia del contendere formulate dalla Cantieri Mulas e concludendo per la reiezione del gravame, previo rigetto dell'istanza cautelare.

L'appellante ha replicato con una memoria, depositando documentazione fotografica a corredo delle proprie tesi e insistendo nelle conclusioni già rassegnate.

L'istanza di sospensione dell'efficacia della sentenza appellata è stata accolta da questa Sezione con ordinanza n. 826/2025 del 5 marzo 2025, in quanto munita dei prescritti requisiti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*.

In vista dell'udienza di merito le Amministrazioni appellate hanno depositato una memoria finale, a cui l'appellante ha risposto con una memoria di replica. In particolare, la difesa erariale ha eccepito l'inammissibilità del ricorso avversario per carenza di interesse, in quanto l'eventuale annullamento degli atti impugnati non potrebbe –

in tesi – arrecare alcun vantaggio alla ricorrente, neppure indiretto e mediato, a causa del fatto che, pur ove si voglia considerare valida la proroga accordatale dalla P.A., la sua concessione sarebbe scaduta il 31 dicembre 2023, in applicazione del consolidato orientamento di questo Consiglio, mentre ove si ritenga (come sostengono le Amministrazioni) che la Società non avesse mai avuto titolo alla proroga, l'ultima concessione legittimamente rilasciata alla stessa sarebbe scaduta nel 2009. L'appellante, dal canto suo, ha reiterato l'eccezione, già sollevata nei precedenti scritti difensivi, di inammissibilità di tutte le argomentazioni di controparte relative all'applicazione alle concessioni di cui è titolare la medesima Cantieri Mulas della normativa e della giurisprudenza in materia di concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative. Ha inoltre formulato richiesta di sottoposizione alla Corte di Giustizia UE di questione pregiudiziale eurounitaria per il caso in cui si ritenesse di applicare la direttiva n. 123/2006/CE (c.d. *Bolkestein*) e la giurisprudenza che ne è seguita anche alle concessioni demaniali per l'attività di cantiere navale, ovvero si ritenesse non applicabile la suddetta direttiva, ma comunque esistente un principio generale dell'ordinamento eurounitario, in ragione del quale tutte le concessioni di beni pubblici e le loro protrazioni debbano essere attribuite tramite una selezione tra i potenziali candidati (improntata a garanzie di imparzialità e trasparenza).

La difesa erariale ha, da ultimo, depositato ulteriore documentazione sui fatti di causa e brevi note d'udienza recanti contestuale istanza di passaggio della causa in decisione, di cui, per le ragioni che si andranno ad esporre, va tenuto conto, nonostante la tardività del deposito.

All'udienza pubblica del 1° luglio 2025 il Collegio, udito il difensore comparso dell'appellante, ha trattenuto la causa in decisione.

DIRITTO

Viene in decisione l'appello proposto dalla Cantieri Mulas contro la sentenza del T.A.R. Sardegna che, dopo averli riuniti, ha respinto i ricorsi della predetta Società avverso gli atti dell'AdSP del Mare di Sardegna e dell'Ufficio Circondariale Marittimo di Arbatax che hanno fatto venir meno l'efficacia delle concessioni demaniali marittime per finalità cantieristiche di cui l'appellante è titolare nel porto di Arbatax e hanno altresì disposto lo sgombero da parte della medesima Società delle aree (già) in concessione.

In via preliminare, è necessario sottolineare che la presente controversia non concerne concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, ma la ben diversa fattispecie delle concessioni di aree demaniali per svolgere sulle aree stesse l'attività di cantiere navale. Ne segue che è palesemente inconferente il richiamo, sia da parte dell'appellante in sede di formulazione delle doglianze (e così pure di elaborazione dei quesiti da sottoporre alla Corte di Giustizia UE tramite rinvio pregiudiziale), sia da parte delle Amministrazioni appellate nelle proprie argomentazioni difensive ed eccezioni, alla normativa disciplinante le predette concessioni per finalità turistico-ricreative ed alla giurisprudenza formatasi su tale materia: l'una e l'altra, infatti, non rilevano ai fini dell'appello in epigrafe, che – è il caso di ribadire – ha un oggetto tutt'affatto diverso.

Essendo inconferenti, sono pertanto infondate, se non addirittura inammissibili, tutte le doglianze di parte appellante volte a lamentare presunte illegittimità connesse all'applicazione della c.d. direttiva Bolkestein.

Analogamente, sono prive di fondamento le eccezioni formulate dall'Avvocatura dello Stato nella memoria conclusiva, volte a contestare che la ricorrente abbia un titolo per occupare l'area demaniale, vista la scadenza al 31 dicembre 2023 delle concessioni ad essa rilasciate, con il corollario che il ricorso sarebbe inammissibile per carenza di interesse e che ci si troverebbe dinanzi a un'occupazione abusiva di aree del demanio marittimo.

La proroga da parte della Regione fino al 2033 delle concessioni rilasciate all'appellante – sostiene la difesa erariale – da un lato deriverebbe dall'illegittima estensione al settore della cantieristica della normativa sulle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative, dall'altro lato e in ogni caso si porrebbe in contrasto con il diritto unionale, cosicché l'efficacia della proroga sarebbe limitata al 31 dicembre 2023, secondo l'insegnamento dell'Adunanza Plenaria di questo Consiglio n. 17/2021: ma allora nessun beneficio potrebbe la ricorrente ottenere dall'eventuale annullamento degli atti da essa impugnati, perché o le concessioni sono scadute al 31 dicembre 2023, o addirittura, se si ritiene non estensibile la proroga al settore della cantieristica, esse sono scadute dal 2016 (se non addirittura dal 2009).

In contrario, tuttavia, si rileva che i provvedimenti impugnati (in particolare: l'ordinanza n. 22/27 del 18 maggio 2023, la nota dell'Autorità del 1° agosto 2023 che ha delimitato l'efficacia temporale delle concessioni al 31 dicembre 2023 ed i provvedimenti di sgombero) non recano nessuna motivazione basata sull'insegnamento dell'Adunanza Plenaria n. 17 del 2021 riguardante il contrasto della proroga delle concessioni fino al 2033 con il diritto unionale e la conseguente delimitazione dell'efficacia di queste al 2023.

Come si legge nella sentenza appellata, la succitata nota dell'AdSP del 1° agosto 2023 comunica alla ricorrente che *“proprio in virtù delle ragioni evidenziate nelle precedenti ordinanze n. 22/2023 e n. 27/2023 [id est: l'ordinanza del 18 maggio 2023, che reca il numero 22 del protocollo dell'Autorità e il numero 27 del protocollo della Capitaneria], la scadenza delle concessioni demaniali n. 48/2002 e n. 11/2008, fissata al 31 dicembre 2033, era da considerarsi anticipata al 31 dicembre 2023 e che la stessa concessione non sarebbe stata più rinnovata”*. E si è già avuto modo di osservare – e si torna qui a ribadire – che le motivazioni della nuova disciplina dello svolgimento dell'attività di alaggio e varo nel porto di Arbatax e, per quanto qui interessa, la nuova disciplina degli spazi portuali, indicate nelle sue premesse dall'ordinanza n. 22/27 cit., riposano sulle esigenze di garantire la sicurezza delle persone nella circolazione stradale all'interno dell'area portuale, nonché di garantire la sicurezza delle operazioni di alaggio e varo nella darsena cantieristica e più specificamente di evitare interferenze tra le manovre dei mezzi di sollevamento e il transito nella zona di persone e autovetture private, con i conseguenti rischi per l'incolumità delle persone e per lo svolgimento senza intralcio o pericolo delle operazioni portuali.

Dunque, la nota dell'Autorità del 1° agosto 2023 pone a base della delimitazione della scadenza delle concessioni al 2023, anziché al 2033, le ora viste esigenze di sicurezza, intesa in senso ampio, sottese all'ordinanza n. 22/27 del 18 maggio 2023, senza alcun riferimento al contrasto con il diritto unionale, ai sensi dell'A.P. n. 17/2021, della proroga automatica al 2033 delle concessioni demaniali introdotta dall'art. 1, commi 682 e ss., della l. n. 145/2018. Il che, per vero, è coerente con la già citata estraneità della disciplina di cui all'art. 1, commi 682 e ss., cit. rispetto alla

materia della cantieristica, avendo essa ad oggetto le ben diverse concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative. Di qui l'infondatezza delle eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa erariale.

Quanto appena esposto, peraltro, vale a dimostrare non solo l'ammissibilità dell'appello, ma altresì la fondatezza dei motivi con lo stesso formulati (primo, quarto, quinto, settimo e decimo) attraverso i quali si è lamentato:

- da un lato, che l'AdSP, ove avesse ritenuto illegittima la proroga delle concessioni al 2033 accordata a suo tempo alla Cantieri Mulas dalla Regione, avrebbe dovuto attivare un procedimento di secondo grado e, più in specie, di annullamento in autotutela ex art. 21-*nonies* della l. n. 241/1990, con tutte le garanzie che la legge vi riconnette; analogamente, laddove avesse inteso attivare un procedimento di revoca in autotutela ex art. 21-*quinquies* della l. n. 241/1990, in virtù delle sopravvenienze (in tesi) intervenute, avrebbe dovuto agire nel rispetto delle garanzie previste dalla legge: il che, palesemente, nel caso di specie non è avvenuto, non trovandosi alcuna considerazione dell'interesse del privato, né ai fini dell'art. 21-*nonies* della l. n. 241/1990, né ai più ristretti fini, non impeditivi dell'esercizio del potere ma limitati al ristoro mediante indennizzo, di cui all'art. 21-*quinquies* della stessa legge (cfr. C.d.S., Sez. V, 18 agosto 2025, n. 7063; id., 14 ottobre 2014, n. 5082).

- dall'altro lato, che la pretesa dell'Autorità di restringere temporalmente l'efficacia delle concessioni assegnate alla Cantieri Mulas estendendo alle stesse la disciplina dettata per le concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative dall'art. 3 della l. n. 118/2022 (con conseguente scadenza di esse al 31 dicembre 2023) è illegittima, poiché si basa sull'applicazione alla cantieristica navale di una disciplina che la stessa parte pubblica

ritiene giustamente estranea al settore cantieristico, tanto da sollevare in sede processuale, come si è visto, sul presupposto di detta estraneità, l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di interesse ad agire.

Con particolare riferimento alla nota dell'Autorità del 1° agosto 2023, la fondatezza delle censure ora riportate nasce dalla considerazione che, proprio per l'estraneità della cantieristica navale alla materia delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative, non si può qualificare la nota in questione come una mera comunicazione dell'inapplicabilità della disciplina di cui alla l. n. 145/2018 sulla proroga della durata delle concessioni, ma essa ha natura di vero e proprio atto di autotutela: ciò è, del resto, riconosciuto anche dal T.A.R., che la configura come atto di revoca implicita del rapporto concessorio.

Senonché, al contrario di quanto opina la sentenza appellata, non si può affermare che detta revoca possieda i requisiti minimi richiesti dalla giurisprudenza amministrativa e in particolare sia fornita di una motivazione e un'istruttoria capaci di supportare la decisione implicita.

Per questo verso, è invero fondato anche il nono motivo dell'appello, con cui si lamenta che l'atto di revoca è viziato da difetto di istruttoria e di motivazione sulle effettive ragioni che hanno portato alla sua adozione. Analogamente, sono fondati l'undicesimo il tredicesimo e il quattordicesimo motivo di appello che riguardano il difetto di istruttoria e di motivazione da cui risultano viziati, rispettivamente, l'ordinanza del Presidente dell'Autorità n. 16 del 5 aprile 2024 (nella parte in cui destina ad attività turistico-ricreative gli spazi attualmente in concessione all'appellante), l'ordinanza del 14 maggio 2024, di sgombero dell'area oggetto della concessione n.

48 CPCA, e quella del 23 maggio 2024, di sgombero dell'area oggetto della concessione n. 11 CPCA.

In disparte, infatti, la perplessità del richiamo all'art. 3 della l. n. 118/2022 contenuto sia nella nota del 1° agosto 2023, sia nei provvedimenti di sgombero, va confermato all'esito dell'approfondimento proprio della fase di merito del giudizio, quanto già sommariamente indicato in sede cautelare sulla base anche della documentazione fotografica prodotta dall'appellante e cioè che:

a) le esigenze della sicurezza e di evitare le interferenze con l'attività del *"travel lift"* sono prospettate dalla P.A. in modo troppo generico e senza essere corredate di idonea documentazione, ad onta delle espressioni utilizzate sul punto dalla sentenza appellata;

b) non è chiaro come la rilocalizzazione delle attività di cantieristica svolte dall'appellante potesse soddisfare le ragioni di sicurezza invocate dalla P.A. a fondamento degli atti impugnati.

In particolare, sotto il primo profilo, non si può condividere l'affermazione della sentenza appellata dell'esistenza di una *"documentata e urgente necessità di garantire la sicurezza dell'attività portuale, evitando una commistione tra la viabilità e la movimentazione dei mezzi di sollevamento, fonte di pericolo per la mancata separazione tra aree operative e aree pubbliche di libera fruizione"*, la quale giustificherebbe i provvedimenti impugnati, poiché non si rinviene agli atti alcun elemento che sia sintomatico di specifici episodi in cui la sicurezza è stata messa a rischio.

Inoltre, la documentazione da ultimo depositata dalla difesa erariale a comprova della sussistenza all'attualità di concrete ragioni di sicurezza tali da legittimare l'intervento volto a rimuovere i cantieri della ricorrente, lungi dal supportarne le tesi, concorre semmai a

confermare il vizio istruttorio e della motivazione da cui sono affetti gli atti impugnati.

Di tale documentazione, infatti, fa parte una relazione dell'Autorità di Sistema Portuale del 13 giugno 2025 che afferma in modo esplicito che, poiché la Capitaneria di Porto non può distrarre il proprio personale dai compiti di sicurezza che le fanno capo, l'AdSP si trova a dover assumere nel periodo estivo personale da adibire al compito di far rispettare dai privati la disciplina sul traffico e sulla sosta: ma, se così è, emerge che il problema sotteso ai provvedimenti impugnati e che ha portato alla loro adozione è di tipo economico, piuttosto che di sicurezza, e che quindi la *ratio* delle misure adottate è di natura economica, atteso che la menzionata relazione lamenta la sottrazione di *"ingenti risorse che avrebbero dovuto essere destinate allo svolgimento delle attività rientranti nella mission istituzionale dell'Ente"*.

Di questa documentazione, pertanto, pur tardivamente depositata, il Collegio ritiene di tenere conto, in quanto essa corrobora ulteriormente quanto già emerge dagli atti circa l'insufficienza dell'apparato istruttorio e motivazionale dei provvedimenti impugnati.

Nel caso di specie, in definitiva, dal complesso degli elementi indicati emerge che la motivazione dei provvedimenti impugnati non riesce ad assolvere alla funzione che le è propria, ossia ad esternare le ragioni dell'atto, in modo da consentire al suo destinatario di ricostruire l'*iter* logico-giuridico in base al quale la P.A. è pervenuta alla sua adozione e ciò al fine di verificare la correttezza del potere in concreto esercitato e rendere possibile al ridetto destinatario la difesa delle proprie ragioni, restando altrimenti vanificati sia il principio costituzionale del buon andamento della P.A., sia la possibilità di difesa dell'interessato, sia la possibilità stessa del

sindacato giurisdizionale (cfr., *ex plurimis*, C.d.S., Sez. VII, 4 marzo 2025, n. 2655; id. 18 aprile 2024, n. 3502; Sez. VI, 14 marzo 2023, n. 2627; id., 6 agosto 2013, n. 4096; Sez. III, 4 febbraio 2020, n. 923; id., 2 maggio 2016, n. 1656; Sez. IV, 18 aprile 2019, n. 2520; Sez. V, 11 dicembre 2013, n. 5956).

Il difetto di motivazione si ravvisa, ovviamente, anche nel caso – che qui, per le ragioni esposte, si ritiene più propriamente sussistere – di motivazione apparente, che comunque non consente di rendere espliciti i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno indotto la P.A. a provvedere in un dato senso e che, perciò, non è idonea a sorreggere la legittimità del provvedimento (cfr., *ex multis*, C.d.S., Sez. IV, 20 luglio 2016, n. 3296; Sez. VI, 18 gennaio 2012, n. 175).

In conclusione, per le ragioni esposte l'appello va accolto, attesa la fondatezza dei motivi poc'anzi elencati (I, IV, V, VII e X ed ancora IX, XI, XIII e XIV) e con assorbimento delle ulteriori censure. Per conseguenza, in accoglimento del gravame e in riforma della sentenza appellata, la domanda di annullamento degli atti impugnati con i ricorsi introduttivi del giudizio e con i relativi motivi aggiunti va accolta e gli atti stessi devono essere annullati entro i limiti dell'interesse della ricorrente e quindi nei limiti della sottrazione a questa delle aree ad essa assentite in concessione per destinarle ad altro utilizzo. Ciò, fatti salvi gli eventuali ulteriori atti della P.A., sempreché emendati dai vizi sopra riferiti ed emessi all'esito di un compiuto contraddittorio procedimentale.

Sussistono, comunque, giusti motivi per disporre la compensazione integrale tra le parti delle spese del doppio grado del giudizio, poiché la natura dei vizi su cui si fonda la pronuncia di accoglimento non è espressiva anche di una fondatezza sul piano sostanziale

delle ragioni dell'interessata (C.d.S. Sez. VII, 31 marzo 2025, n. 2655; Sez. III, 9 dicembre 2024, n. 9828).

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione Settima (VII), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini di cui in motivazione e per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, accoglie i ricorsi di primo grado riuniti e i relativi motivi aggiunti e annulla gli atti con essi impugnati entro i limiti dell'interesse della ricorrente.

Compensa le spese del doppio grado del giudizio.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 1° luglio 2025, con l'intervento dei magistrati:

Roberto Chieppa, Presidente

Daniela Di Carlo, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere

Pietro De Berardinis, Consigliere, Estensore

Marco Morgantini, Consigliere

L'ESTENSORE
Pietro De Berardinis

IL PRESIDENTE
Roberto Chieppa

IL SEGRETARIO