

Pubblicato il 25/11/2025

N. 03361/2025 REG.PROV.COLL.  
N. 01486/2024 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia**

**sezione staccata di Catania (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1486 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Cantieri Palumbo S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giovanni Marchese, Federico Franchina, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

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

***nei confronti***

Zancle 757 S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonio Arena, Giovanni Monforte, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'annullamento***

1) Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- del decreto del Commissario straordinario dell'Autorità di Sistema Portuale dello Stretto n. 105/2024 del 22.05.2024, a mezzo del quale è stata disposta la procedura della licitazione privata ex art. 37, comma 3 del cod. nav, nell'ambito delle istanze in concorrenza, per l'individuazione della Società cui assentire la richiesta di concessione demaniale marittima inerente alla particella ubicata nel porto di Messina, fg. n. 125, particella "A";
- della lettera di invito del 11.07.2024 alla suddetta procedura di licitazione privata notificata dall'Autorità di Sistema Portuale dello Stretto; - della Relazione del dirigente del SUA del 07.05.2024, richiamata nel decreto n. 105 del 22.05.2024; - di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti;

2) Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Cantieri Palumbo S.r.l. il 15/4/2025:

- del decreto del Commissario straordinario dell'Autorità di Sistema Portuale dello Stretto n. 17 del 10.02.2025, a mezzo del quale è stato disposto il rigetto dell'istanza dei Cantieri Palumbo s.r.l. di rinnovo della concessione demaniale marittima della superficie complessiva di 601,40 mq, ubicata in località Zona Falcata del Comune di Messina, ricadente su posizione della particella A del foglio di mappa 125;
- della relazione congiunta del Direttore Area VII – S.U.A. e del Direttore Area III Legale - Appalti e Contratti del 06.02.2025, richiamata nel decreto n. 17 del 10/02/2025 e facente parte integrante dello stesso;
- della nota prot. n. 847 del 23.01.2025 di comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza;

- della delibera n. 19 del 24.09.2024 del Comitato di Gestione dell'Autorità di Sistema Portuale dello Stretto, con cui è stato espresso parere favorevole al rigetto dell'istanza di rinnovo della concessione demaniale marittima presentata dalla Cantieri Palumbo s.r.l.;

- della relazione del Direttore dell'Area VII - Sportello Unico Amministrativo (allegato 1 alla Delibera n. 19 del 24.09.2024), che ha curato l'istruttoria e proposto il rigetto della concessione;

- di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti;

3) Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Cantieri Palumbo S.r.l. il 18/6/2025:

- dell'Ordinanza-Ingiunzione del Commissario straordinario dell'Autorità di Sistema Portuale dello Stretto n. 01/2025 del 11/04/2025 con cui è stato ingiunto alla Cantieri Palumbo s.r.l. lo sgombero del manufatto dalla medesima occupato, della superficie complessiva di mq. 601,40 ubicato in località Zona Falcata del Comune di Messina, ricadente su porzione della particella A del foglio di mappa n.125;

- della nota datata 07.03.2025 del Responsabile dell'Area VII SUA dell'AdSP dello Stretto di comunicazione dell'avvio del procedimento di sgombero;

- di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenziali.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Autorità di Sistema Portuale dello Stretto Messina e di Zancle 757 S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 novembre 2025 il dott. Daniele Profili e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1.1. La società ricorrente è stata titolare, a partire dal 2014, di una concessione demaniale marittima (n. 5/2014) nel Porto di Messina (fg. 125, p.la A) di mq 601,40, per l'esercizio di attività cantieristica oltre a quella di ricerca e sviluppo industriale.

A seguito di un primo rinnovo e di successive proroghe del titolo disposte dal legislatore, in conseguenza della pandemia da Covid-19, prima della scadenza (31 dicembre 2021) la società ricorrente ha chiesto il rinnovo della concessione in argomento.

In conseguenza della pubblicazione sull'Albo Pretorio della predetta istanza, occorsa il 17 ottobre 2023, la società controinteressata ha presentato istanza in concorrenza avuto riguardo al medesimo spazio demaniale per svolgere attività *"di ricerca, realizzazione e varo di prototipi di unità per il trasporto di linea di passeggeri e di unità da diporto e per sviluppare il progetto PEERS (Pure Earth Energy Research Solutions)"*.

1.2. A questo punto, l'Autorità resistente, con provvedimento adottato in data 22 maggio 2024 (n. 105/2024), impugnato col ricorso introduttivo, ha ritenuto di dover procedere all'assegnazione della prefata concessione tramite licitazione privata, in pretesa applicazione dell'art. 37, del codice della navigazione, tenuto conto che *"dall'approfondito esame delle istanze, non emergono in nessuna delle due richieste di concessioni elementi tali da cui l'Amministrazione possa rilevare, in maniera chiara ed evidente, il richiedente che offre maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e si proponga di avvalersi di questa per...un più rilevante interesse pubblico"*.

1.3. Il ricorso principale è stato affidato alle seguenti censure:

I) *Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 36 e 37 cod. nav., anche in combinato disposto con gli artt. 5, 6 e 18 reg. es. cod. nav.. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 4.2.2. del Regolamento sull'uso delle aree demaniali marittime dell'AdSP. Carenza assoluta di istruttoria. Carenza assoluta di motivazione. Difetto dei presupposti di fatto. Travisamento dei fatti. Illogicità e contraddittorietà manifesta. Violazione dei principi di trasparenza imparzialità e buon andamento. Sviamento di potere e del pubblico interesse.*

Col primo motivo di ricorso parte ricorrente lamenta la violazione dell'art. 37 cod. nav., in quanto l'Amministrazione resistente avrebbe disposto l'assegnazione della concessione demaniale di cui trattasi mediante licitazione privata senza aver prima accertato, in maniera concreta, l'insussistenza di ragioni di precedenza.

Al riguardo, peraltro, lo stesso regolamento dell'Autorità resistente prevedrebbe, all'art. 4.2.2., un apposito procedimento con criteri per la valutazione delle maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione.

In tal senso, vi sarebbe difetto di motivazione e di istruttoria dal momento che, il provvedimento del Commissario gravato conterebbe delle affermazioni apodittiche e non suffragate dal compimento di alcun atto endoprocedimentale.

II) *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 37 cod. nav. e dell'art. 18 reg. es. cod. nav.. Violazione e/o falsa applicazione della disciplina regolamentare dettata dalla stessa AdSP dello Stretto. Violazione e/o falsa applicazione della disciplina sul procedimento amministrativo. Violazione dei principi in materia di procedimento. Violazione dei principi di trasparenza, "par condicio", imparzialità e buon andamento. Eccesso di potere. Illogicità e contraddittorietà manifesta. Sviamento di potere e del pubblico interesse.*

Col secondo mezzo di impugnazione parte ricorrente si lamenta del ritardo con cui l'Amministrazione resistente avrebbe provveduto a pubblicare sull'Albo Pretorio la sua istanza di rinnovo.

In particolare, l'atto della parte privata sarebbe stato pubblicato un anno e mezzo dopo la sua presentazione, nonostante il regolamento in precedenza richiamato, all'art. 9, preveda una durata massima di 180 giorni del procedimento di rinnovo di una concessione demaniale e ciò sia in caso di unica istanza che di domande in concorrenza.

Tale termine, secondo la prospettazione di parte, sarebbe da ritenersi perentorio, con ciò significando che sarebbero irrimediabilmente viziate, in quanto tardive, le valutazioni compiute dal Commissario col provvedimento impugnato.

*III) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 37 cod. nav. e dell'art. 18 reg. es. cod. nav.. Violazione e/o falsa applicazione della disciplina regolamentare dettata dalla stessa AdSP dello Stretto. Violazione e/o falsa applicazione della disciplina sul procedimento amministrativo. Violazione dei principi in materia di procedimento. Violazione dei principi di trasparenza, "par condicio", imparzialità e buon andamento. Eccesso di potere. Illogicità e contraddittorietà manifesta. Sviamento di potere e del pubblico interesse.*

Il difetto di motivazione e di istruttoria dei provvedimenti impugnati sarebbero apprezzabili anche sotto altri e diversi profili.

*In primis*, la società controinteressata, che non sarebbe stata oggetto di alcuna valutazione da parte della p.a., essendo stata costituita nel 2020 difetterebbe dei requisiti prescritti per aspirare al rilascio della concessione in parola.

I suoi bilanci aziendali degli ultimi tre anni, invero, svelerebbero l'assenza della capacità economico-aziendale oltre che

professionale della società, tanto che, nel 2022, la stessa avrebbe fatto registrare, alle proprie dipendenze, una sola unità di personale. Sotto altro punto di vista, poi, andrebbe rilevato come l'area demaniale in questione non avrebbe, in via unica, la destinazione per l'attività di ricerca, dovendo trovare spazio, al suo interno, anche l'attività di cantieristica navale che la società controinteressata non svolgerebbe.

2. Con un primo ricorso per motivi aggiunti parte ricorrente ha poi impugnato il successivo decreto del Commissario straordinario dell'Autorità resistente (n. 17 del 10 febbraio 2025), con cui è stata respinta l'istanza di rinnovo presentata dalla parte ricorrente, per aver presentato una proposta economica deteriore rispetto a quella della società controinteressata nella fase di licitazione privata, unitamente agli atti prodromici alla sua adozione.

3. Con un secondo, e ultimo, ricorso per motivi aggiunti è stata gravata, previa sospensione cautelare, l'ingiunzione di sgombero dell'area demaniale già occupate dalla società ricorrente.

4.1. Si è costituita in giudizio l'Autorità resistente che ha chiesto il respingimento del ricorso principale e dei motivi aggiunti in quanto infondati.

4.2. Si è altresì costituita in giudizio la società controinteressata che ha, anzitutto, eccepito l'irricevibilità delle prime tre censure proposte col primo atto per motivi aggiunti, per poi chiedere, comunque, il rigetto delle pretese di parte ricorrente.

5. Con ordinanza n. 219/2025 è stata accolta l'istanza cautelare con sospensione del provvedimento sgombero in questione.

6. Con scritti difensivi conclusionali le parti hanno rassegnato le proprie conclusioni, insistendo per l'accoglimento delle proprie ragioni.

7. All'udienza pubblica del 19 novembre 2025 il ricorso è passato in decisione.

8. In via preliminare, va rilevata l'infondatezza dell'eccezione di tardività delle prime tre censure del ricorso per motivi aggiunti sollevata dalla società controinteressata, dovendosi evidenziare come tali doglianze siano identiche a quelle già proposte col ricorso principale, che il ricorrente ha riproposto coi motivi aggiunti per far valere l'illegittimità derivata del provvedimento successivo per effetto di vizi promananti dall'atto presupposto.

Per tale ragione, non si ravvisa alcuna tardività nelle censure in commento.

9. Nel merito, il Collegio ritiene fondato, in via assorbente, il primo mezzo di impugnazione proposto col ricorso principale e riproposto col primo atto di motivi aggiunti per le ragioni di seguito precise.

9.1. L'art. 37, cod. nav., prevede che “*1. Nel caso di più domande di concessione, è preferito il richiedente che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e si proponga di avvalersi di questa per un uso che, a giudizio dell'amministrazione, risponda ad un più rilevante interesse pubblico. [...] 3. Qualora non ricorrono le ragioni di preferenza di cui ai precedenti commi, si procede a licitazione privata*”.

Sul punto, l'art. 4.2.2. del regolamento d'uso delle aree demaniali marittime, adottato dall'AdSP, prevede come “*Ai fini della valutazione delle maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione sono da considerare quali elementi qualificanti i seguenti: Complessiva offerta dei servizi; Capacità economico-aziendale e professionale degli aspiranti concessionari; Ricaduta occupazionale; Coerenza dello scopo indicato nella domanda di concessione rispetto alle strategie di sviluppo ed obiettivi perseguiti dall'A.P.; - Rispetto e salvaguardia dell'ambiente e/o utilizzo di fonti di energia rinnovabile;*

*Qualora non ricorrono le superiori ragioni di preferenza, la scelta verrà operata in base a licitazione privata".*

Alla luce della disposizione normativa citata e del successivo regolamento dell'AdSP si evince come la licitazione privata, ai fini della scelta del concessionario in caso di presentazione di più istanze di concessione per il medesimo bene demaniale, sia un'opzione percorribile dalla p.a. soltanto laddove non sussistano ragioni di preferenza derivanti dall'offerta di maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione da parte di uno dei soggetti privati interessati.

Tanto premesso sul piano generale, il Collegio deve rilevare come non risulta essere stata data dimostrazione dello svolgimento di alcuna istruttoria in merito all'accertamento negativo delle prefate ragioni di preferenza nel caso in esame.

Sul punto, per vero, il decreto n. 105/2024 dell'AdSP si limita ad affermare, in maniera apodittica, come "... *dall'approfondito esame delle istanze, non emergono in nessuna delle due richieste di concessioni elementi tali da cui l'Amministrazione possa rilevare, in maniera chiara ed evidente, il "richiedente che offre maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e si proponga di avvalersi di questa per...un più rilevante interesse pubblico", e quindi non si rinvengono le succitate ragioni di preferenza di cui all'art. 37 del C.d.N".*

Di questo approfondito esame, tuttavia, non v'è traccia nel procedimento seguito dall'Amministrazione resistente.

Dagli atti risultano soltanto le richieste inviate ai due aspiranti concessionari al fine di ottenere informazioni sulle rispettive prospettive di utilizzazione del bene, senza che sia apprezzabile, tuttavia, una vera e propria valutazione delle medesime, necessaria

per giungere al risultato di non rinvenimento di ragioni di preferenza, come preteso dal provvedimento impugnato.

Peraltro, la predetta necessità risulta essere stata evidenziata dalla relazione redatta dal Direttore dell'Area VII, a pag. 5, segnatamente, dove dopo aver riproposto il testo sia del richiamato art. 37, cod. nav., che dell'art. 4.2.2. del regolamento interno, ha rimesso al Commissario straordinario la pratica “... *per le determinazioni consequenziali al fine del prosieguo del procedimento istruttorio*”.

9.2. Sulla necessità che ai sensi dell'art. 37, cod. nav. e dell'art. 4.2.2. del citato regolamento, l'Autorità di Sistema Portuale resistente sia tenuta, nel caso di ricezione di più istanze di concessione concorrenti, ad attivare il procedimento di comparazione previsto dal quadro normativo vigente, questa Sezione si è di recente pronunciata con la sentenza n. 1928/2025, i cui contenuti devono intendersi ivi richiamati, per quanto di interesse.

Con tale precedente, invero, è stato evidenziato che “*Come si desume dalla disciplina normativa di riferimento, pertanto, la procedura di comparazione deve essere attivata in presenza di “più domande di concessione”*” (T.A.R. Sicilia, Catania, sent. n. 1928/2025).

In altri termini, in assenza di prove circa l'effettiva comparazione delle due istanze da parte dell'Autorità resistente, l'impugnato decreto con cui il Commissario straordinario ha disposto l'avvio della procedura di assegnazione tramite licitazione privata, sulla scorta di un'apodittica affermazione di non sussistenza di ragioni di preferenza, deve essere ritenuto illegittimo per violazione dei richiamati artt. 37 cod. nav. e 4.2.2. del regolamento, oltre che per eccesso di potere svelato dagli indici sintomatici del difetto di motivazione e di istruttoria.

10. Per le suesposte ragioni, assorbita ogni ulteriore censura, il ricorso principale e i motivi aggiunti proposti devono trovare accoglimento, con conseguente annullamento dei provvedimenti con essi gravati, fatte salve le ulteriori determinazioni dell'Autorità di Sistema Portuale resistente.

11. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate con il dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso principale e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati, fatte salve le ulteriori determinazioni.

Condanna l'Amministrazione resistente e la società controinteressata, in parti uguali tra loro, al pagamento delle spese di lite in favore di parte ricorrente che si liquidano in complessivi euro 4.000,00 (quattromila/00), oltre accessori di legge, se dovuti.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 19 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Aurora Lento, Presidente

Daniele Profili, Primo Referendario, Estensore

Valeria Ventura, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Daniele Profili**

**IL PRESIDENTE**  
**Aurora Lento**

# IL SEGRETARIO