

APPALTI E CONCESSIONI - CONCESSIONI AMMINISTRATIVE - RIEQUILIBRIO ECONOMICO E FINANZIARIO - P.E.F. - PRINCIPI DI COLLABORAZIONE BUONA FEDE - REVISIONE DEL P.E.F. - ART. 1 C. 2, - BIS, DELLA L. N. 241 DEL 1990 - AMMISSIBILITA'

Anche per la concessione di beni demaniali si pone l'esigenza di un riequilibrio economico-finanziario per garantire la sostenibilità degli interventi previsti in concessione a fronte di eventi imprevedibili e sopravvenuti che abbiano alterato l'originario equilibrio economico del rapporto di concessione.

In caso di eventi imprevedibili le parti sono tenute a trattare per verificare la sussistenza dei presupposti per la eventuale rideterminazione delle condizioni di equilibrio alla luce dei principi di collaborazione e buona fede che caratterizzano l'agire pubblicistico, oramai divenuti oggetto di puntuale ricognizione all'art. 1, co. 2, -bis, della l. n. 241 del 1990.

Tar Sicilia - Catania Sez. V Sent. 31 dicembre 2025 n. 3800

Publicato il 31/12/2025

N. 03800/2025 REG.PROV.COLL.

N. 00582/2025 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale [REDACTED], proposto da [REDACTED] in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati [REDACTED], con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

██████████ in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale ██████████, con domicilio ██████████

per l'annullamento

- della nota del Commissario straordinario dell'Autorità ██████████
██████████ 5, con la quale l'Autorità ha respinto la richiesta di Servizi
██████████
rideterminazione delle condizioni di equilibrio economico-finanziario della concessione n. 12 del 4 luglio 2018 rep. 1380 relativa alla gestione commerciale multipurpose del Molo ██████████

- nonché di ogni altro atto connesso, conseguente e presupposto, tra i quali, ove occorrer possa: (i) la nota del Commissario straordinario dell'Autorità di Sistema ██████████ prot. 8114 del 26 giugno 2024; (ii) la nota del Commissario straordinario dell'Autorità di ██████████ prot. 9914 del 2 agosto 2024; (iii) la nota del Commissario straordinario ██████████ dello ██████████ prot. 12673 del 3 ottobre 2024;

e per l'accertamento

- dell'obbligo dell'Autorità ██████████ di procedere alla verifica dei presupposti per il riequilibrio del rapporto concessorio.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio ██████████ dello ██████████;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 dicembre 2025 la dott.ssa Giuseppina Alessandra Sidoti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso ritualmente notificato e depositato, la Società ricorrente ha agito per l'annullamento della nota con cui il Commissario straordinario [REDACTED] ha respinto la richiesta di avviare un procedimento volto alla rideterminazione delle condizioni di equilibrio economico-finanziario della concessione n. 12 del 4 luglio 2018 rep. 1380 relativa alla gestione commerciale multipurpose del Molo [REDACTED], nonché degli ulteriori atti indicati in epigrafe, e per l'accertamento dell'obbligo dell'Autorità resistente di avviare il detto procedimento.

La Società deducente, per una migliore intelligenza della questione sottoposta a questo Collegio, ha esposto, in fatto, quanto segue.

La Società [REDACTED] costituita nel 2001 dalla [REDACTED] s.p.a., svolge operazioni e servizi portuali funzionali alla linea di trasporto marittimo di mezzi pesanti, autovetture e passeggeri esercitata da [REDACTED] sulla tratta Messina-Salerno (e viceversa) presso il Molo [REDACTED] del porto di Messina. In virtù dell'autorizzazione ottenuta ai sensi dell'art. 16 L. n. 84/1994, la ricorrente svolge dette attività sia nei confronti della [REDACTED] l., sia degli altri operatori marittimi che utilizzano il Molo [REDACTED]

Con bando di gara del 10 gennaio 2018, l'Autorità Portuale di [REDACTED] (poi, Autorità di [REDACTED]) ha avviato una procedura aperta ai sensi del d.lgs. n. 50/2016, da aggiudicare secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con selezione di un'impresa in possesso dei requisiti di cui all'art. 16, comma 4, della legge 84/94 e s.m.i., per l'affidamento in concessione, ex art. 18, commi da 6 a 9, della stessa legge, di area, beni e specchi acquei demaniali marittimi del Molo [REDACTED] del Comune di [REDACTED], al fine di

condurvi la gestione commerciale multipurpose sul presupposto di un utilizzo multifunzionale del [REDACTED]

Con decreto n. 46 del 28 marzo 2018, l'Autorità [REDACTED] ha aggiudicato la concessione all'odierna ricorrente.

Le parti hanno, quindi, sottoscritto l'atto di concessione n. 12 rep. 1380 del 4 luglio 2018 e, in data 24 luglio 2018, le aree per la gestione dell'approdo sono state consegnate alla Società concessionaria.

Nell'offerta della Società ricorrente era prevista anche la creazione di un nuovo scivolo in radice della banchina nord-est, da realizzare in due fasi consistenti nella cd. "configurazione di avvio" (avente ad oggetto la realizzazione di interventi di ottimizzazione con il mantenimento dell'attuale ponte di ormeggio) e nella "configurazione di regime" (avente ad oggetto la sostituzione dell'attuale pontone con un nuovo scivolo di ormeggio, per un costo pari ad euro 235.000,00).

Terminata la realizzazione delle opere riguardanti la prima fase di avvio in forza dell'autorizzazione n. 19 rilasciata dall'Amministrazione il 27 giugno 2019, la Società ricorrente ha svolto le attività necessarie per la redazione del progetto esecutivo e, in data 26 aprile 2021, ha presentato all'[REDACTED] il "Progetto dei lavori di adeguamento dell'ormeggio [REDACTED] del Molo [REDACTED]".

Il conseguente procedimento avviato dall'Autorità è stato concluso con atto suppletivo rep. n. 1734 del 16 febbraio 2024, con il quale la Società ricorrente è stata autorizzata alla «*esecuzione, all'interno delle aree demaniali marittime già in concessione, dei lavori relativi all'adeguamento delle strutture di approdo della banchina NORD/EST del [REDACTED]*».

Con nota del 14 giugno 2024, la Servizi [REDACTED] quindi, ha fatto presente all'A [REDACTED] le sopravvenienze derivanti dalla pandemia e dal conflitto in Ucraina, che avrebbero determinato il rallentamento dell'avvio dei lavori per la realizzazione della banchina, l'azzeramento del traffico siderurgico collegato all'approdo delle

navi del partner commerciale [REDACTED] [REDACTED] nonché l'aumento esponenziale dei costi. Conseguentemente, la Società ha chiesto all'Amministrazione l'attivazione di iniziative volte a riequilibrare il rapporto tra le parti.

Con nota prot. n. 8114 del 26 giugno 2024, l'[REDACTED] ha rappresentato l'impossibilità di adottare le soluzioni operative proposte dalla ricorrente, rilevando, altresì, che: a) il rapporto concessorio è stato prorogato *ex lege* per contrastare gli effetti della pandemia fino al 10 giugno 2026; b) vi è stata una riduzione percentuale (del 32%) del canone concessorio riferito all'anno 2020, accordando tale possibilità anche per l'anno 2021, in virtù di quanto previsto dal D.L. n. 34 del 2020; c) gli interventi in argomento riguardano impegni assunti e indicati nel documento denominato "Offerta Tecnica", elaborato e prodotto dalla stessa Società per la partecipazione alla procedura di gara per la concessione del [REDACTED]

In data 22 agosto 2024, in risposta alla nota prot. n. 9914 del 2 agosto 2024, la Società ricorrente ha trasmesso all'Amministrazione il cronoprogramma aggiornato degli interventi.

In data 24 settembre 2024, la Servizi [REDACTED] ha presentato [REDACTED] un'istanza ex art. 165, comma 6, D. lgs. n. 50/2016, per l'avvio di un procedimento per la rideterminazione delle condizioni di equilibrio economico-finanziario relative al contratto in corso di esecuzione.

Con nota prot. n. 12673 del 3 ottobre 2024, l'[REDACTED] ha comunicato alla ricorrente che la suddetta istanza non poteva essere accolta *«poiché la concessione di che trattasi, rilasciata ai sensi dell'art. 18 L. 84/94 (e correlata autorizzazione d'impresa ex art. 16 L. 84/94) non è configurabile come concessione di servizi, ai sensi del D.Lgs. 50/2016»*.

Con successiva istanza del 30 dicembre 2024, la Società ha rappresentato all'Autorità che anche alla concessione demaniale in ambito portuale si applicano i principi di cui all'art. 165, comma 6, D. lgs. n. 50/2016, nonché l'art. 1664 c.c., il

principio di buona fede nell'esecuzione dei contratti di cui all'art. 1375 c.c. e i principi di buona fede e di collaborazione di cui all'art. 1, comma 2 bis, L. n. 241/1990.

1.1. Avverso il provvedimento del 7 gennaio 2025, con il quale l'A [REDACTED] ha ribadito, da ultimo, quanto già comunicato con le precedenti note, parte ricorrente ha formulato le seguenti censure:

I) Violazione e falsa applicazione degli artt. 16 e 18 della legge n. 84 del 1994. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1 co. 2 bis e 11 della legge n. 241 del 1990. Violazione e falsa applicazione degli artt. 2 e 97 Cost. Violazione degli artt. 1375, 1467 e 1664 cod. civ. Violazione dell'art. 165 co. 6 del d.lgs. n. 50 del 2016. Violazione dell'art. 9 del d.lgs. 36 del 2023. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e carenza assoluta di motivazione. Ingiustizia manifesta.

Il diniego opposto dall'Autorità resistente sarebbe illegittimo in quanto in contrasto con le norme che impongono di procedere alla revisione delle condizioni di equilibrio della concessione qualora sopravvengano circostanze imprevedibili che incidono sull'assetto economico-finanziario del contratto.

La normativa richiamata in rubrica si applicherebbe anche in ipotesi di concessione di beni. In ogni caso, i principi di buona fede e di collaborazione nei rapporti tra privati e P.A. impongono di avviare il procedimento volto al riequilibrio del rapporto derivante da una concessione demaniale portuale ai sensi dell'art. 18 L. n. 84/1994.

2. Con atto di mera forma depositato il 28 marzo 2025, l'Autorità di Sistema Portuale [REDACTED] si è costituita in giudizio.

3. In vista dell'udienza di discussione, le parti hanno depositato memorie ex art. 73 c.p.a.

3.1. In particolare, con memoria del 12 novembre 2025, l'Autorità resistente ha rilevato la legittimità del provvedimento impugnato, rappresentando che: a) la

Società ricorrente ha beneficiato della proroga di due anni della durata della concessione e della riduzione (del 32%) sui canoni relativi agli anni 2020 e 2021; b) la Società non ha impugnato la nota di rigetto n. 8114 del 26 giugno 2024; c) l'istanza di riequilibrio presentata ai sensi dell'art. 165 D. lgs. n. 50/2016 è infondata, in quanto la concessione demaniale, ai sensi dell'art. 18 L. n. 84/1994, rappresenta una fattispecie distinta rispetto alla concessione di servizi disciplinata dalla norma invocata dalla ricorrente; d) anche la nota di diniego prot. n. 12673 del 3 dicembre 2024 non è stata impugnata dall'odierna ricorrente; e) solo la nota prot. n. 125 del 7 gennaio 2025, con cui l'Autorità di Sistema [REDACTED] respinto l'ulteriore istanza della concessionaria (del 31 dicembre 2024), è stata impugnata con il ricorso in esame, che, quindi, sarebbe inammissibile e irricevibile, oltretutto infondato, in quanto il provvedimento impugnato costituirebbe atto meramente confermativo rispetto agli atti di diniego già emessi dall'Amministrazione.

3.2. Con successiva memoria di replica del 25 novembre 2025, la ricorrente ha argomentato in ordine all'infondatezza dell'eccezione avversaria di inammissibilità e irricevibilità e ha evidenziato come l'istanza del 30 dicembre 2024 si fondi su presupposti giuridici differenti rispetto alle precedenti, impedendo di configurare il diniego impugnato quale atto meramente confermativo. In ogni caso, il rifiuto opposto dall'Autorità rappresenterebbe un antecedente fattuale della domanda di accertamento, formulata dalla ricorrente con il ricorso in esame, che il Giudice è tenuto a vagliare, eventualmente disapplicando gli atti e i provvedimenti amministrativi presupposti.

4. All'udienza pubblica del 16 dicembre 2025, dopo la discussione, la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

1. La vicenda contenziosa in esame ha ad oggetto la domanda di parte ricorrente, concessionaria ai sensi dell'art. 18, commi da 6 a 9, della legge n. 84 del 1994, di annullamento della nota del 7 gennaio 2025, con la quale l'Autorità di Sistema [REDACTED] ha denegato l'istanza volta ad ottenere la rideterminazione delle condizioni di equilibrio economico-finanziario della concessione n. 12 del 4 luglio 2018, nonché la domanda di accertamento dell'obbligo dell'Amministrazione di avviare il procedimento a tal fine necessario.

La selezione del concessionario si è svolta con procedura aperta ai sensi d. lgs. 50/2016 e s.m.i., ad evidenza pubblica, con il sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Nell'atto di concessione n. 12 rep. 1380 del 4 luglio 2018 è stato precisato che *“La presente concessione di aree, beni e specchi acquei demaniali marittimi è assentita al fine di condurre la gestione commerciale multipurpose del [REDACTED] nel Comune di [REDACTED] nonché la manutenzione, l'esercizio in sicurezza e custodia di esso con l'obbligo del concessionario di assicurare e garantire il massimo utilizzo e sviluppo commerciale del Molo”*, con l'obbligo della Ditta concessionaria di rispettare tutti gli impegni indicati nella propria Offerta Tecnica.

Tra tali impegni rientra, tra l'altro, la realizzazione di un nuovo scivolo in radice della banchina di nord-est, con l'obiettivo di aumentare di circa 210 metri lo sviluppo delle corsie di imbarco e di migliorare l'ormeggio per le navi [REDACTED] con un aumento di 39 metri di banchina, a cui la ricorrente si è impegnata in sede di offerta.

1.1. La ricorrente ha esposto che, a seguito dei sopravvenuti “eventi straordinari ed imprevedibili”, rappresentati dalla pandemia Covid-19 e dalla guerra in Ucraina, la Società ha rilevato l'enorme e insostenibile aumento dei costi dei materiali e della mano d'opera necessari per la realizzazione dello scivolo previsto nella propria offerta economica; da qui le richieste di revisione denegate dall'Amministrazione resistente.

In particolare:

- con nota del 14 giugno 2024, la Società ha rappresentato all'Autorità la sopravvenienza delle suddette circostanze e, *“con spirito di doverosa e massima collaborazione”*, ha chiesto la fissazione di un incontro finalizzato al vaglio nel merito delle seguenti, possibili, soluzioni praticabili: (a) *“a fronte della realizzazione dello scivolo potrebbe essere presa in considerazione la presentazione di istanza di estensione della durata della concessione per consentire, quantomeno, il pareggio economico con i costi, quasi quadruplicati, di realizzazione dell'opera; b) “ulteriore opzione, senz'altro praticabile giusto art. 6 del DM n. 202/2022 è la presentazione di apposita istanza reg. cod. nav, di variazione in riduzione delle opere previste in concessione prevedendo, in luogo delle non più sostenibili opere di adeguamento, la cessione in uso gratuito all'ente del pontile frattanto acquistato dalla concessionaria”; c) “potrebbe darsi luogo ad una rinegoziazione del canone anch'essa giustificata, come nelle prime indicate opzioni, dalla sopravvenienza di ben due eventi straordinari ed imprevedibili che hanno alterato significativamente l'equilibrio originario del contratto in danno alla scrivente incolpevole la quale non ha volontariamente assunto il relativo rischio. In tal caso, in relazione alla costruzione del pontile, può applicarsi la vigente normativa in tema di revisione prezzi (art. 27 del d.l. n. 50/2022) prevista per la concessione di opere pubbliche e dunque prevedere la riduzione e/o eliminazione di una parte del canone”*;

- con nota prot. n. 8114 del 26 giugno 2024, l'Autorità di [REDACTED] ha comunicato l'assenza dei presupposti giuridici per l'accoglimento delle opzioni operative proposte dalla Società concessionaria, anche in considerazione delle proroghe e delle riduzioni dei canoni di cui essa ha beneficiato in applicazione della normativa volta a contrastare gli effetti della crisi economica post-pandemica;

- con successiva istanza del 24 settembre 2024, la Società ha chiesto all'Amministrazione l'avvio del procedimento di rideterminazione delle condizioni di equilibrio economico-finanziario relative al contratto in corso di esecuzione in

applicazione dell'art. 165, comma 6, D lgs. n. 50/2016 e in osservanza dell'art. 1, comma 2 bis, L. n. 241/1990, con il supporto di una relazione tecnica;

- con nota prot. n. 12673 del 3 ottobre 2024, l'Autorità ha rappresentato alla ricorrente che *“la richiesta formulata, ai sensi dell'art. 165 c. 6 del d. lgs 50/2016, non può essere accolta poiché la concessione di che trattasi, rilasciata ai sensi dell'art. 18 L.84/94 (e correlata autorizzazione d'impresa ex art. 16 L. 84/94) non è configurabile come concessione di servizi, ai sensi del d. lgs 50/2016”*;

- in data 30 dicembre 2024, la Società ricorrente ha presentato una *“Nuova istanza per la rideterminazione delle condizioni di equilibrio economico-finanziario del Contratto del 4 luglio 2018”*, con la quale - sulla base delle medesime sopravvenienze già in precedenza rappresentate - ha insistito per l'avvio di un procedimento volto alla rideterminazione delle condizioni di equilibrio, specificando che, anche qualora il rapporto in questione fosse da qualificarsi concessione di beni demaniali, ad essa si applicherebbero i principi generali che si ricavano dall'art. 165 cit., ma anche l'art. 1664 c.c., l'art. 1375 c.c. e l'art. 1, co. 2-bis, della l. n. 241 del 1990;

- con la nota prot. 125 del 7 gennaio 2025, l'Autorità si è limitata a richiamare le precedenti note e le determinazioni ivi contenute.

2. Tanto premesso, osserva il Collegio che la controversia in esame, ancorché proposta anche sotto la forma di domanda di annullamento dell'ultima nota di riscontro negativo, attiene in concreto all'accertamento dell'obbligo dell'Amministrazione ad avviare il procedimento di verifica delle condizioni di equilibrio e tanto esime il Collegio dall'esame delle eccezioni in rito (di inammissibilità per impugnativa di atto meramente confermativo) sollevate dall'Amministrazione avverso la domanda di annullamento; ciò in quanto, anche ove la nota impugnata sia da intendere quale meramente confermativa dei precedenti dinieghi, ciò non osta, in ogni caso, all'esame della sussistenza

dell'obbligo di avviare il procedimento richiesto, volto alla verifica dei presupposti per il riequilibrio del rapporto concessorio.

In particolare, il Collegio ritiene che l'intero ricorso vada riqualificato quale azione di accertamento, a cui non osta l'impugnazione di un diniego, in tesi, meramente confermativo, che anzi introduce la questione del persistente inadempimento dell'amministrazione rispetto al suo (eventuale) obbligo di avviare il procedimento in questione.

D'altronde, l'amministrazione, con la nota di riscontro impugnata, non è entrata nel merito della questione, ma si è limitata - con il rinvio alle precedenti note - a persistere nella decisione di non attivare il procedimento, assumendo che le richieste non avessero "*alcun presupposto giuridico per essere accolte*", decisione, questa, contestata dalla parte ricorrente, che, in definitiva, in questa sede, chiede l'accertamento della sussistenza, alla stregua dei principi generali dell'ordinamento giuridico, dell'obbligo di attivare il detto procedimento.

3. Ciò posto, va preliminarmente chiarito che quella in questione è una concessione demaniale ai sensi dell'art. 18 della legge 84 del 1994, la quale costituisce una fattispecie giuridica peculiare e diversa dalla concessione di servizi definita dall'articolo 3, comma 1, lettere vv) del D. Lgs. 50/2016; in particolare, essa costituisce una peculiare concessione di beni demaniali avente ad oggetto "area, beni e specchi acquei demaniali marittimi" con valenza funzionale, finalizzata cioè allo svolgimento e all'efficienza operativa delle attività portuali con gestione commerciale "multipurpose", con la conseguenza che ad essa sono sicuramente applicabili, oltre alle norme specifiche di riferimento, i principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica, ma non anche (in via diretta) l'art. 165 d. lgs. n. 50 del 2016, invocato dalla parte ricorrente.

Ciononostante non può che porsi anche per la concessione dei detti beni demaniali l'esigenza di un riequilibrio economico-finanziario per garantire la sostenibilità degli interventi previsti in concessione a fronte di eventi imprevedibili e sopravvenuti che abbiano alterato l'originario equilibrio economico del rapporto di concessione.

Infatti, in caso di eventi imprevedibili - quali sono quelli indicati dalla parte ricorrente -, che alterano l'equilibrio economico-finanziario del p.e.f., le parti sono tenute a trattare per verificare la sussistenza dei presupposti per la eventuale rideterminazione delle condizioni di equilibrio, e ciò indipendentemente dall'applicabilità dell'art. 165 cit., alla luce dei principi di collaborazione e buona fede che caratterizzano l'agire pubblicistico, oramai divenuti oggetto di puntuale ricognizione all'art. 1, co. 2,-bis, della l. n. 241 del 1990, parimenti invocato dalla parte ricorrente (T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 10 giugno 2024, n. 2175).

Va chiarito che sussiste un obbligo, a fronte della richiesta del privato, della P.A. di esaminare la proposta, in contraddittorio, in presenza di fattori di squilibrio economico-finanziari sopravvenuti e imprevedibili, senza che però sussista un diritto soggettivo del privato ad ottenere la rinegoziazione o il riequilibrio (come, del resto, un diritto siffatto non sussiste neanche in capo alla concessionaria nei casi di cui all'art. 165 cit.); ciò risponde anche alla finalità di accertamento dello stato e delle sorti del rapporto, a beneficio di entrambe le parti, e mira alla ricerca di un accordo, la cui mancanza legittima il recesso (Cons. St., sez. VII, n. 7200/2023).

4. Venendo al caso in questione, parte ricorrente ha rappresentato, con il supporto di una relazione tecnico-contabile, dapprima, direttamente all'Amministrazione e, poi, innanzi a questo Tribunale, quanto segue:

- l'atto di concessione è stato stipulato tra le parti in data 4 luglio 2018 e, in data 24 luglio 2018, sono state consegnate a [REDACTED] le aree per la gestione dell'approdo;
- in data 18 dicembre 2018, [REDACTED] ha presentato all'Autorità Portuale il progetto esecutivo per ottenere l'assenso alla realizzazione degli interventi previsti per la c.d. configurazione di avvio;
- l'Amministrazione ha rilasciato la relativa autorizzazione n. 19 del 27 giugno 2019 e Servizi Norimberga ha realizzato quanto previsto per questa prima fase di avvio;
- in periodo di pandemia COVID, la ricorrente ha portato avanti le indagini geognostiche, ha effettuato i calcoli di stabilità dell'opera e ha redatto il progetto esecutivo; sicché, in data 26 aprile 2021, ha presentato [REDACTED] Progetto dei lavori di adeguamento dell'ormeggio lato [REDACTED] del Molo [REDACTED]
- a partire da quella data l'Amministrazione ha avviato un'articolata istruttoria che si è svolta mediante la convocazione di conferenza di servizi e l'acquisizione di pareri e che si è conclusa nel 2024;
- con l'Atto suppletivo rep. n. 1734 del 16 febbraio 2024, infine, l'[REDACTED] ha autorizzato Servizi Norimberga alla «esecuzione, all'interno delle aree demaniali marittime già in concessione, dei lavori relativi all'adeguamento delle strutture di approdo della banchina [REDACTED] del [REDACTED]
- le sopravvenienze straordinarie e imprevedibili verificatesi durante l'esecuzione del rapporto - ossia la pandemia Covid-19 e l'esplosione del conflitto in Ucraina - hanno inciso sul piano operativo di Servizi [REDACTED] sotto un duplice profilo: (i) hanno determinato un aumento esponenziale del prezzo dei materiali per la realizzazione della banchina di nord-est del Molo [REDACTED], il cui costo è stato incrementato nella misura del 188% rispetto a quello inizialmente previsto, passando dagli originari €. 235.000,00 agli attuali €. 677.111,85; (ii) hanno azzerato

il traffico marittimo di prodotti siderurgici che era ragionevolmente atteso presso il Molo Norimberga;

- a comprova di questi pregiudizievoli effetti, la società Servizi [REDACTED] ha prodotto un'apposita relazione tecnico-contabile.

4.1. Le superiori circostanze in fatto, così come le risultanze della consulenza tecnica in atti, sono rimaste incontestate dall'amministrazione resistente.

4.2. Orbene, tutto ciò posto, il Collegio ritiene che [REDACTED] a fronte di eventi imprevedibili e sopravvenuti, in violazione dei principi di buona fede e di collaborazione che caratterizzano l'agire pubblicistico ai sensi dell'art. 1 comma 2-bis della l. n. 241/1990, ha negato pregiudizialmente l'espletamento di una istruttoria, in contraddittorio, tesa alla verifica della presenza o meno dei presupposti per il riequilibrio del rapporto concessorio, opponendo la presenza di rimedi che il legislatore ha previsto, in termini del tutto generali, per la totalità degli operatori economici, ma che, nella specie, parte ricorrente ha allegato, con il supporto di relazione tecnica, essere del tutto insufficienti per conservare l'equilibrio del rapporto.

4.3. L'evenienza che parte ricorrente si fosse liberamente obbligata alla realizzazione delle opere pubbliche in questione in sede di offerta non esclude la necessità di avviare il suddetto iter a seguito della richiesta documentata della concessionaria a seguito delle sopravvenienze eccezionali di cui si è detto, atteso che l'intervento offerto ha assunto, comunque, rilevanza nell'ambito del piano operativo della ricorrente ed è entrato a far parte del contenuto del rapporto concessorio (cfr. atto di concessione in atti).

5. Conclusivamente, l'azione di accertamento del diritto della ricorrente a ottenere *“l'avvio di un procedimento volto alla rideterminazione delle condizioni di equilibrio economico finanziario relative al contratto di concessione in corso di esecuzione”*, delibabile da questo Tribunale in forza della giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo ai sensi

dell'art. 133, comma 1, lett. b), è, pertanto, fondata nei detti termini, sussistendo la posizione di vantaggio in capo al ricorrente all'avvio del procedimento di verifica da parte dell'Amministrazione concedente di quanto rappresentato nella proposta del privato (cfr. Cons. Stato, sez. VII, 24 luglio 2023 n. 7200), senza che esista - si ribadisce - il diritto ad ottenere una revisione e tanto meno nei termini che la stessa società ritiene soddisfacenti per le sue esigenze d'impresa, e sempre tenendo in considerazione l'interesse pubblico che viene in questione. A tal uopo, si rende necessaria un'istruttoria completa ed esaustiva volta a verificare i presupposti e i modi per una (eventuale) rideterminazione delle condizioni di equilibrio, istruttoria che, nel caso di specie, non è stata neanche avviata dall'amministrazione, che ha ritenuto non sussistere il presupposto giuridico per la sua attivazione, in violazione dei detti principi.

6. Conclusivamente, il ricorso, riqualificato quale azione di accertamento, va accolto nei limiti e sensi di cui in parte motiva, con conseguente obbligo per l'amministrazione resistente di avviare il procedimento di verifica della proposta di riequilibrio di parte ricorrente.

7. Le spese possono essere compensate in ragione della specificità e complessità della vicenda contenziosa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e limiti di cui in parte motiva, salvi i successivi atti dell'Amministrazione resistente.

Spese compensate.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 16 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Agnese Anna Barone, Presidente

Giuseppina Alessandra Sidoti, Consigliere, Estensore

Salvatore Accolla, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Giuseppina Alessandra Sidoti

IL PRESIDENTE

Agnese Anna Barone

IL SEGRETARIO