

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: Interesse a ricorrere e a resistere - Sopravvenuta carenza d'interesse - Verifica ex officio interesse risarcitorio - Esclusione.

Cons. Stato, Sez. IV, 11marzo 2022, n. 1731

“[...] del tutto legittimamente il primo giudice ha compiuto l'accertamento incidentale di cui all'articolo 34, comma 3, c.p.a. in stretta connessione con la delibazione della domanda di risarcimento, sebbene abbia poi reputato superfluo l'esame analitico dei motivi di censura formulati dalla ricorrente in ragione della ritenuta carenza di prova del danno risarcibile.

Ciò peraltro è in linea con la giurisprudenza amministrativa più recente, la quale esclude che l'accertamento incidentale ex articolo 34, comma 3, c.p.a. sia atto dovuto del giudice anche solo in presenza di una generica indicazione del ricorrente, richiedendo invece che la domanda risarcitoria sia stata già proposta ovvero che vi sia un evidente intento di proporla con rappresentazione degli elementi costitutivi dell'illecito [...]”.

Visti i ricorsi in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Genova (in entrambi gli appelli), della Regione Liguria, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dell'Autorità Portuale di Genova (nell'appello n. 3062 del 2016) nonché della Piaggio Aero Industries S.p.a. (nell'appello n. 3189 del 2016);

Visto l'appello incidentale;

Visti tutti gli atti delle cause;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 27 gennaio 2022, il consigliere Silvia Martino;

Uditi gli avvocati Luca Perfetti, Emanuela Romanelli, Gabriele Pafundi (su delega dell'avvocato Aurelio Domenico Masuelli) e l'avvocato dello Stato Marina Russo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Appello n. 3062 del 2016.

1. Nel settembre del 1993 la zona del ponente genovese veniva colpita da un evento alluvionale particolarmente intenso che interessò i torrenti Leiro, Varenna, Chiaravagna e Polcevera.

In relazione a tale evento la Provincia di Genova, all'epoca competente in materia di difesa del suolo su delega della Regione, approvava nel 1998 il Piano di Bacino del Torrente Chiaravagna.

Secondo quanto previsto dal “Programma degli Interventi” del predetto Piano di Bacino, il Comune di Genova procedeva all'affidamento della redazione del progetto preliminare dei lavori di sistemazione idraulica del tratto di valle del torrente Chiaravagna, che otteneva il parere favorevole dell'allora competente Comitato Tecnico Provinciale dell'Autorità di Bacino.

Gli interventi previsti riguardavano diversi lotti funzionali, tutti ritenuti di estrema complessità realizzativa a causa dell'intensa urbanizzazione della zona.

Tra le opere previste vi era anche la realizzazione di un terzo fornace al di sotto del piazzale dello stabilimento della società odierna appellante, al fine di incrementare le sezioni d'alveo del torrente Chiaravagna e consentire il deflusso della portata di piena duecentennale.

1.1. A seguito di un ulteriore evento alluvionale del 4 ottobre 2010, con O.P.C.M. n. 3903 del 22 ottobre 2010, adottata ai sensi della legge n. 225 del 1992, il Governo nominava il Presidente della Regione Liguria Commissario delegato per il superamento dell'emergenza.

L'art. 1, comma 3, di tale ordinanza prevedeva la possibilità da parte del Commissario di approvare e realizzare gli interventi previsti dal progetto preliminare dei lavori di sistemazione idraulica del tratto di valle del torrente Chiaravagna elaborato dal Comune di Genova, mentre l'art. 2, della medesima ordinanza dichiarava detti interventi indifferibili, urgenti e di pubblica utilità nonché costituenti variante ai vigenti piani urbanistici.

1.2. In attuazione della sopra citata O.P.C.M. n. 3903/2010, il Commissario delegato individuava il Comune di Genova quale soggetto attuatore per le attività di messa in sicurezza del tratto terminale del torrente Chiaravagna.

1.3. Nel novembre 2011, la Giunta Comunale riapprovava il progetto preliminare di cui trattasi.

Nel frattempo, il Dipartimento della Protezione Civile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri aveva confermato la necessità di dare attuazione alla sistemazione idraulica del tratto terminale del torrente che, secondo gli studi condotti, subiva un pericoloso restringimento in corrispondenza degli stabilimenti Ilvia e Piaggio.

Al riguardo, l'Autorità di bacino regionale sottolineava la necessità di pervenire ad un accordo tra gli Enti interessati (Regione, Provincia e Comune) e le realtà produttive coinvolte (tra cui la società odierna appellata).

1.4. Il progetto con l'indicazione degli interventi previsti veniva portato a conoscenza della parte ricorrente con nota prot. 57136 inviata via *fax* il 15 febbraio 2013.

Nella stessa data, il Comune chiedeva all'Autorità Portuale di Genova di avviare il procedimento per la revoca temporanea della concessione demaniale marittima limitatamente alla porzione di piazzale dello stabilimento interessata dai lavori.

1.5. La società ricorrente faceva pervenire una diffida e, previa istanza di accesso, proponeva un primo ricorso al T.a.r. per la Liguria, il quale, tuttavia, declinava la propria competenza ritenendo sussistente quella del T.a.r. per il Lazio innanzi al quale il gravame veniva riassunto.

Innanzi a tale giudice venivano proposti, altresì tre successivi atti di motivi aggiunti.

1.5. L'impugnativa articolata in primo grado ha ad oggetto:

- le delibere della Giunta del Comune di Genova di approvazione, validazione e verifica del progetto preliminare delle opere di cui trattasi;
- l'ordinanza della Presidenza del Consiglio dichiarativa dello stato di emergenza unitamente alle successive determinazioni che lo hanno prorogato;
- gli atti emessi dall'Autorità portuale di Genova recanti la revoca parziale della concessione dell'area interessata, unitamente agli atti presupposti, tra cui la nota dell'Autorità portuale di Genova prot. n. 29089 del 29 dicembre 2014, con la quale la medesima Autorità aveva richiesto alla società la produzione di documentazione utile alla quantificazione dell'indennizzo previsto dall'art. 42 del Codice della Navigazione.

1.6. La società odierna appellante ha domandato altresì il risarcimento dei danni nonché l'accertamento del diritto all'indennizzo previsto dall'art. 21 – *quinquies* della l. n. 241/90.

2. Il T.a.r., con la sentenza in epigrafe:

- i) ha dichiarato improcedibile il ricorso nella parte impugnatoria;
- ii) ha respinto la domanda di risarcimento del danno;
- iii) ha accertato il diritto della società ad ottenere l'indennizzo *ex art.* 42 del Codice della Navigazione, con la contestuale condanna dell'Autorità portuale di Genova al pagamento del dovuto.

3. La sentenza è stata impugnata dalla società Piaggio Aero Industries S.p.a.

I. L'appellante ha in primo luogo censurato il fatto che il T.a.r., abbia valutato la domanda risarcitoria come "*articolata in termini generici*" poiché, nel ricorso e nei motivi aggiunti di primo grado, erano stati dedotti 40 motivi di illegittimità dei provvedimenti impugnati, nessuno dei quali è stato deliberato dal primo giudice al fine di accertare la sussistenza dei presupposti per l'accoglimento della predetta domanda risarcitoria.

Tali motivi sono stati, pertanto, specificamente riproposti.

Per quanto concerne la domanda risarcitoria, la società ha sostenuto che la cabina di verniciatura non sarebbe stata abbattuta se non fosse intervenuta la revoca parziale della concessione di cui trattasi.

Essa ha altresì lamentato che l'interruzione delle trattative che erano state avviate ai fini di un componimento bonario della vertenza l'ha costretta a delocalizzare l'attività precedentemente effettuata nella cabina oggetto di demolizione.

L'appellante ha richiamato la giurisprudenza secondo cui, in caso di acclarata illegittimità dell'atto amministrativo foriero di danno, al privato non è richiesto un particolare sforzo probatorio per ciò che attiene all'elemento soggettivo dell'illecito, potendo egli invocare tale illegittimità quale presunzione (semplice) della colpa e spettando invece all'Amministrazione dimostrare che si è trattato di un errore scusabile.

II. La società ha censurato, altresì, l'omesso esame delle istanze istruttorie avanzate in primo grado, che sono state, anch'esse, riproposte.

III. Parimenti erronea sarebbe la sentenza nella parte in cui ha rigettato la richiesta di indennizzo *ex art. 21-quinquies* della l. n. 241/90 e ha applicato invece i criteri di cui all'art. 42 cod. nav.

Il primo giudice avrebbe comunque dovuto operare una interpretazione costituzionalmente orientata della richiamata disposizione del Codice della navigazione, ovvero rimettere alla Corte Costituzionale la questione della sua compatibilità con la Cedu (art. 1 del Protocollo), con la giurisprudenza della Corte Edu, e con l'art. 17 della Carta europea dei diritti fondamentali.

La quantificazione dell'indennizzo, in quanto non commisurata all'intero danno emergente, sarebbe infatti lesiva del diritto di proprietà.

L'appellante ha articolato infine la seguente questione pregiudiziale da sottoporre alla Corte di Giustizia dell'Unione europea: *“se ostano all'art. 17 della Carta Europea dei diritti dell'uomo che sancisce il diritto ad una “giusta indennità” in favore di un proprietario, qualora lo stesso sia privato di un bene per causa di pubblica interesse, indennità da determinarsi conformemente a quanto statuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (art. 1 primo Protocollo Addizionale), le previsioni di cui all'art. 42 cod. nav. e/o dell'art. 21-quinquies l. n. 241/90, nella parte in cui quantificano l'indennizzo riconoscibile per la sottrazione ad un privato di un bene per causa di pubblica utilità in misura notevolmente inferiore al valore venale del bene sottratto o alla somma occorrente per riacquistarne uno analogo”*.

4. Si sono costituiti, per resistere, il Comune di Genova, la Regione Liguria, la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Autorità portuale di Genova.

4.1. La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha eccepito la tardività dell'impugnativa delle ordinanze dichiarative dell'emergenza di cui trattasi, e delle relative proroghe, tutte regolarmente pubblicate in *Gazzetta Ufficiale*.

Oltre a richiamare quanto argomentato dal T.a.r. in merito all'infondatezza della domanda risarcitoria, entrambe le Amministrazioni difese dell'Avvocatura dello Stato hanno sottolineato che l'appellante confonderebbe i piani della responsabilità da recesso ingiustificato dalle trattative, da un lato, e della responsabilità da atto amministrativo illegittimo, dall'altro.

I provvedimenti di revoca parziale e di sospensione della concessione sulle aree per cui è causa rappresenterebbero atti dovuti, adottati all'esito della lunga e complessa sequenza procedimentale finalizzata alla messa in sicurezza dell'alveo del torrente Chiaravagna.

Non sarebbe poi configurabile in capo all'Autorità portuale di Genova alcuna forma di responsabilità precontrattuale da recesso ingiustificato dalle trattative, né comunque l'appellante ha precisato quale pregiudizio (sotto forma di “interesse negativo”) avrebbe subito.

Ad ogni modo le Amministrazioni appellate hanno sottolineato che, avendo Piaggio rinunciato alla concessione rilasciata in suo favore ancor prima che i decreti di revoca/sospensione parziale delle aree oggetto di tale concessione divenissero efficaci, non può sostenere la dipendenza causale del lamentato pregiudizio dai decreti stessi, avendo essa stessa determinato, con una propria libera ed antecedente volizione, una serie causale del tutto autonoma e distinta rispetto a quella per cui è causa.

4.2. La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha altresì interposto appello incidentale condizionato relativamente al capo di sentenza con cui il T.a.r. ha rigettato l'eccezione di difetto di legittimazione passiva che la stessa aveva dedotto in ordine all'impugnativa degli atti adottati dalle altre Amministrazioni intimate dopo la cessazione dello stato di emergenza, ovvero di quelli adottati dal Commissario Delegato.

4.3. Il Comune di Genova, dal canto suo, ha dedotto, da un lato, l'irricevibilità del ricorso di primo grado relativamente a tutti gli atti impugnati, dall'altro, specificamente, l'improcedibilità dell'impugnativa degli atti di approvazione del progetto preliminare non avendo la società gravato anche l'approvazione del progetto definitivo, successivamente intervenuta.

5. In data 1° marzo 2019, si è costituito, ai fini della prosecuzione del giudizio, il Commissario straordinario della società Piaggio Aero Industries, ammessa alla procedura di cui al d.l. n. 347 del 2003 con decreto ministeriale del 3 dicembre 2018.

6. La Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Autorità portuale di Genova, il Comune di Genova e la Regione Liguria hanno depositato memorie conclusionali.

6.1. Anche la Regione, specularmente rispetto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva relativamente agli atti posti in essere dal Capo Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ovvero dal Commissario delegato.

7. La società P.A.I. in amministrazione straordinaria ha depositato una memoria di replica.

Appello n. 3189 del 2016.

8. La sentenza è stata impugnata anche dall'Autorità portuale di Genova, relativamente al capo che l'ha vista soccombente (accertamento del diritto della società P.A.I. a conseguire l'indennizzo *ex art. 42 cod. nav.*).

L'appello è affidato ai seguenti motivi.

1) *Mancanza di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato.*

La ricorrente non aveva chiesto la condanna di APG alla corresponsione dell'indennizzo *ex art. 42 cod. nav.* giungendo - anzi - a sollevare una pretesa questione di contrasto con l'art. 267 TFUE nel caso in cui il giudice avesse ritenuto la previsione di cui all'art. 42 cod. nav. ostativa al riconoscimento dell'indennizzo secondo i criteri della legge fondamentale sul procedimento amministrativo, del quale la ricorrente chiedeva al T.a.r. di fare applicazione;

2) *Contraddittorietà. Insussistenza dei presupposti per la concessione dell'indennizzo ex art. 42 cod. nav.*

L'Autorità portuale in primo grado aveva eccepito la sopravvenuta carenza di interesse alla decisione del ricorso poiché, nelle more, la società aveva spontaneamente rinunciato alla concessione (nota prot. n. 2318 del 26 gennaio 2015, successivamente integrata con nota del 4 agosto 2015).

Tale decisione si poneva a valle della scelta aziendale di delocalizzare le attività già esercitate a Genova e Finale Ligure presso gli stabilimenti di Villanova di Albenga.

Avendo la società rinunciato alla concessione rilasciata in suo favore ancor prima che i decreti di revoca/sospensione parziale delle aree oggetto di tale concessione divenissero efficaci, essa non poteva avere più alcun interesse a che detti decreti venissero annullati, né alcun danno avrebbe potuto in concreto lamentare.

La sentenza appellata ha accolto tale eccezione e ritenuto improcedibile il ricorso nella parte impugnatoria. Tuttavia il T.a.r. ha comunque riconosciuto il diritto all'indennizzo *ex art. 42 cod. nav.* senza considerare che, venuto meno l'interesse della società ricorrente all'annullamento dei decreti di revoca/sospensione riferiti ad una parte delle aree in concessione, per le ragioni evidenziate, non sussistevano nemmeno i presupposti per accordare l'indennizzo.

La cessazione del rapporto concessorio non è infatti dipesa dai provvedimenti impugnati bensì è riconducibile alla libera determinazione della società, indipendente da quei provvedimenti, di localizzare diversamente lo stabilimento già insistente sull'area in concessione.

La nota Piaggio del 27 gennaio 2015 con la quale la società comunicava ad APG l'intenzione di rilasciare le aree, fa riferimento ad un piano industriale di dismissione dell'intero stabilimento, frutto di previa concertazione con le autorità ministeriali competenti, di gran lunga antecedente ai decreti nn. 317 e 318 di revoca e sospensione di una limitata parte delle aree oggetto di una sola delle concessioni in essere.

Tali provvedimenti sono stati emanati in data 15 aprile 2015 (*ab origine* con efficacia differita) ed hanno iniziato a dispiegare la loro efficacia a far data dal 28 ottobre 2015 (senza considerare che nella stessa data venne comunque rilasciata alla società una concessione temporanea per consentirle di continuare ad utilizzare la cabina di verniciatura oggetto di revoca per ulteriori sei mesi).

3) *Violazione dell'art. 34 del d.lgs. n. 104 del 2010.*

In primo grado l'Autorità aveva anche fatto presente che era comunque in corso un procedimento, avviato in data 29 dicembre 2014, finalizzato a valutare l'eventuale spettanza e la quantificazione dell'indennizzo *ex art. 42 cod. nav.*. Tale procedimento non era stato concluso perché la società non aveva fornito gli elementi di chiarimento richiesti.

Nella fattispecie, vi sarebbe stata pertanto la violazione dell'art. 34, comma 2, c.p.a. perché il T.a.r. si è espresso in merito a poteri amministrativi non ancora esercitati.

4) *Violazione dell'atto di concessione stipulato tra il Consorzio autonomo del Porto e la S.p.a. "Industrie aeronautiche e meccaniche Rinaldo Piaggio"*.

Il T.a.r. ha indicato criteri di quantificazione del tutto generici, senza tenere conto del fatto che, in caso di avvenuto completamento dell'ammortamento del bene, non competerebbe comunque nessun indennizzo anche ai sensi del codice della navigazione.

9. Si è costituita, per resistere, la società P.A.I. S.p.a..

10. Si è costituito in giudizio, altresì, il Comune di Genova, in adesione all'appello.

10.1. Il Comune ha depositato una memoria conclusionale.

11. Entrambi gli appelli sono passati in decisione alla pubblica udienza del 27 gennaio 2022.

12. In via preliminare, si procede alla riunione degli appelli in epigrafe ai sensi dell'art. 96 c.p.a., in quanto relativi alla medesima sentenza.

13. L'appello principale della Piaggio Aero Industries critica anzitutto il fatto che il T.a.r. non abbia esaminato i 40 motivi di censura formulati nel ricorso e nei motivi aggiunti di primo grado.

Secondo l'appellante tale esame era indispensabile per l'accertamento incidentale dell'illegittimità dei provvedimenti impugnati a fini risarcitori *ex* articolo 34, comma 3, c.p.a.. non essendo più utile il loro annullamento a seguito della rinuncia alla concessione demaniale.

Il primo giudice non ha proceduto a tale esame, argomentando dalla carenza di prova della sussistenza di un danno ingiusto risarcibile, ma l'appellante (in particolare attraverso la memoria di replica) ha sostenuto di non avere proposto azione risarcitoria quanto di essersi riservata di proporla.

Il T.a.r. avrebbe dovuto in sostanza operare una sorta di sindacato "preventivo" su un'azione risarcitoria non ancora proposta, essendo demandato a tale sede futura l'onere di allegare e dimostrare tutti gli elementi costitutivi dell'illecito.

13.1. L'esame del ricorso e dei motivi aggiunti di primo grado consente tuttavia di apprezzare che la società ha invece inequivocabilmente proposto la domanda risarcitoria in connessione con quella di annullamento.

Pertanto, del tutto legittimamente il primo giudice ha compiuto l'accertamento incidentale di cui all'articolo 34, comma 3, c.p.a. in stretta connessione con la delibazione della domanda di risarcimento, sebbene abbia poi reputato superfluo l'esame analitico dei motivi di censura formulati dalla ricorrente in ragione della ritenuta carenza di prova del danno risarcibile.

Ciò peraltro è in linea con la giurisprudenza amministrativa più recente, la quale esclude che l'accertamento incidentale *ex* articolo 34, comma 3, c.p.a. sia atto dovuto del giudice anche solo in presenza di una generica indicazione del ricorrente, richiedendo invece che la domanda risarcitoria sia

stata già proposta ovvero che vi sia un evidente intento di proporla con rappresentazione degli elementi costitutivi dell'illecito (cfr. *ex plurimis* Cons. Stato, sez. III, 4 febbraio 2021, n. 1059; id., 29 gennaio 2020, n. 736; id., sez. IV, 17 gennaio 2020, n. 418; id., sez. III, 8 ottobre 2018, n. 5771; da ultimo, cfr. l'ordinanza di rimessione all'Adunanza plenaria della sez. IV. n. 945 del 9 febbraio 2022).

13.2. Va tuttavia anche rilevato che la motivazione del primo giudice in ordine alla reiezione della domanda risarcitoria deve essere integrata poiché nella fattispecie risulta insussistente il nesso causale tra gli atti impugnati in prime cure e asseritamente illegittimi e il danno lamentato (anche a prescindere dalla prova di esso, su cui si è soffermato il primo giudice).

In tal senso debbono essere infatti accolti sia l'eccezione di improcedibilità dell'impugnazione del progetto preliminare dell'intervento di cui trattasi, riproposta dal Comune di Genova, sia le argomentazioni difensive dell'Avvocatura dello Stato, riprese anche nel secondo motivo dell'appello dell'Autorità portuale di Genova, fondate sull'assenza di nesso causale tra il pregiudizio lamentato dalla società e gli atti di revoca parziale della concessione demaniale impugnati (aspetto sul quale il T.a.r. non si è pronunciato).

13.2.1. Il Comune di Genova ha fatto osservare che l'appellante (tale circostanza non è contestata *ex adverso*) non ha impugnato il progetto definitivo dell'intervento di cui trattasi, approvato nel 2014.

Al riguardo, va ricordato che il progetto preliminare, in sé, è privo di lesività poiché il primo atto realmente idoneo a incidere sulla sfera giuridica dei terzi è il progetto definitivo.

In tal senso è consolidata la giurisprudenza che esclude l'autonoma impugnabilità del progetto preliminare (cfr. Cons. Stato, sez. II, parere 2 settembre 2014, n. 5035; in primo grado T.a.r. Liguria, sez. I, 8 aprile 2013, n. 585; T.a.r. Catanzaro, sez. I, 4 giugno 2010, n. 1050; T.a.r. Napoli, sez. IV, 21 agosto 2008, n. 9955; T.a.r. Salerno, sez. I, 4 aprile 2008, n. 473).

Pertanto, anche a voler ammettere che nel caso di specie l'impugnazione del progetto preliminare fosse ammissibile, l'inoppugnabilità del successivo progetto definitivo, oltre a rendere improcedibile tale impugnazione privando di ogni utilità un ipotetico accoglimento della domanda di annullamento, ha prodotto anche l'effetto di interrompere ogni possibile nesso causale con i danni lamentati dalla società appellante, i quali si sarebbero comunque prodotti potendo l'intervento essere eseguito sulla scorta del progetto definitivo, rimasto inoppugnato.

Le circostanze testé evidenziate hanno reso priva di utilità ogni valutazione, anche sul piano risarcitorio, in ordine alla legittimità dei provvedimenti dichiarativi dello stato di emergenza e delle ordinanze della Presidenza del Consiglio dei Ministri in base alle quali sono stati emessi i provvedimenti commissariali impugnati in prime cure.

Infatti, anche a voler prescindere dall'eccezione di tardività di tale impugnazione - aderendo all'impostazione della ricorrente, che in primo grado ha assunto di aver censurato tali provvedimenti in

quanto presupposti rispetto a quelli con cui si è concretizzata la lesione della sua sfera giuridica - in ogni caso l'intangibilità dei provvedimenti realmente lesivi ha reso privo di ogni utilità un ipotetico annullamento dei detti atti presupposti (ovvero l'accertamento incidentale della loro eventuale illegittimità *ex* articolo 34, comma 3, c.p.a.).

13.1.2. Identico ragionamento deve essere svolto in merito agli atti di revoca parziale della concessione demaniale impugnati con i quarti motivi aggiunti articolati in primo grado.

In questo caso l'interruzione del nesso causale discende dalla circostanza che, in pendenza del giudizio di primo grado e prima ancora che l'Amministrazione adottasse qualsiasi atto esecutivo in suo danno, la società istante ha rinunciato spontaneamente alla concessione, a seguito di una autonoma decisione di delocalizzazione dello stabilimento produttivo da tempo pianificata.

13.2. In definitiva, per quanto testé evidenziato, merita conferma la reiezione della domanda di accertamento incidentale dell'illegittimità degli atti impugnati, ai sensi dell'articolo 34, comma 3, c.p.a., per infondatezza della domanda risarcitoria sotto il profilo dell'insussistenza del nesso causale.

14. Per quanto riguarda la domanda relativa all'*indennizzo ex art. 21-quinquies*, comma *1-bis* della l. n. 241/90, va contestualmente esaminato l'appello dell'Autorità portuale di Genova.

Al riguardo, risulta in particolare fondato ed assorbente il secondo motivo, relativo all'assenza di ogni rapporto causale tra il provvedimento di revoca della concessione demaniale e il danno asseritamente subito per l'interruzione del rapporto concessorio.

Quest'ultimo è infatti venuto meno per una ragione autonoma ed indipendente dai provvedimenti impugnati, derivante dalla scelta della società - da tempo pianificata - di delocalizzare le attività produttive insediate nell'area demaniale.

Tale argomentazione è stata svolta dall'appellante in relazione all'indennizzo di cui all'articolo 42 cod. nav., ma è parimenti estensibile anche all'indennizzo di cui all'articolo 21-*quinquies*, comma *1-bis*, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (oggetto dell'originaria domanda attorea).

Infatti, in entrambi i casi l'indennizzo è configurabile come ristoro per la lesione subita dalla parte privata per effetto di un provvedimento di revoca che incida su un rapporto negoziale di durata, distinguendosi dal risarcimento del danno per il fatto che in questo caso la lesione discende da un atto legittimo.

Anche in tale ipotesi, però, deve sussistere un nesso di causalità tra il provvedimento di revoca e i danni che l'interessato ha subito.

Al riguardo, la giurisprudenza ha infatti precisato che l'indennizzo non è dovuto in via automatica ma incombe pur sempre alla parte privata l'onere di provare il danno subito per effetto della revoca, ancorché legittima (cfr. Cons. Stato, sez. III, 31 ottobre 2019, n. 7448).

Nel caso di specie, il provvedimento di revoca impugnato con i quarti motivi aggiunti di primo grado, ancorché efficace e non sospeso in pendenza del giudizio dinanzi al T.a.r., non ha di fatto avuto esecuzione in quanto il rapporto concessorio è cessato per effetto di un'autonoma e parallela scelta della società odierna appellata di rinunciare alla concessione, comunicata in data (26 gennaio 2015) addirittura anteriore alla conclusione del procedimento di revoca (il provvedimento impugnato è dell'aprile 2015).

Pertanto, alcun indennizzo poteva reclamare l'originaria ricorrente atteso che, quand'anche vi sia stato un pregiudizio patrimoniale per effetto dell'interruzione anticipata del rapporto concessorio, questo non è dipeso dal provvedimento di revoca emesso dall'Autorità portuale ma da un'autonoma e non forzata scelta imprenditoriale della stessa società, della quale essa ovviamente si è assunta in proprio tutte le conseguenze.

14.1. L'infondatezza della pretesa relativa all'indennizzo ai sensi dell'art. 21-*quinquies*, comma 1-*bis* della l. n. 241/90 ovvero in base all'art 42, cod. nav., infine, priva di rilevanza la questione pregiudiziale eurounitaria come pure la questione di costituzionalità, dedotte dall'appellante con riferimento alla quantificazione dell'indennizzo asseritamente dovuto.

15. Da quanto precede, derivano:

- la reiezione dell'appello principale n. 3062 del 2016;
- l'improcedibilità dell'appello incidentale condizionato con il quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha impugnato la sentenza di primo grado nella parte in cui ha respinto l'eccezione di difetto di legittimazione passiva;
- l'accoglimento dell'appello n. 3189 del 2016.

15.1. Per l'effetto, in parziale riforma della sentenza impugnata, va integralmente respinta anche la domanda di liquidazione dell'indennizzo articolata in primo grado.

15.2. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sugli appelli riuniti, n. 3062 del 2016 e 3189 del 2016, di cui in epigrafe:

- respinge l'appello di Piaggio Aero Industries S.p.a.;
- accoglie l'appello dell'Autorità portuale di Genova;
- dichiara improcedibile l'appello incidentale della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- per l'effetto, in parziale riforma della sentenza impugnata, respinge integralmente il ricorso e i motivi aggiunti di primo grado.

Condanna la società Piaggio Aero Industries in amministrazione straordinaria alla rifusione delle spese del doppio grado di giudizio, in favore del Comune di Genova, della Regione Liguria, della Presidenza

del Consiglio dei Ministri e dell'Autorità portuale di Genova, liquidandole complessivamente in euro 20.000,00 (ventimila/00) ed in ragione di euro 5.000,00 per ciascuna parte, oltre gli accessori di legge, se dovuti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 gennaio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Luca Lamberti, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Silvia Martino

IL PRESIDENTE

Raffaele Greco

IL SEGRETARIO