

Pubblicato il 10/10/2023

N. 03019/2023 REG.PROV.COLL.

N. 00799/2018 REG.RIC.



# REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

## SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 799 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da Ast Aeroservizi S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Enrico Mormino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ENAC - Ente Nazionale Aviazione Civile, Presidenza della Regione Siciliana, Assessorato dell'Economia, della Regione Siciliana, Assessorato del Turismo, dello Sport e dello Spettacolo della Regione Siciliana, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo, domiciliataria ex lege in Palermo, via Valerio Villareale n. 6;

nei confronti

Assessorato delle Infrastrutture e della Mobilità della Regione Siciliana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria ex lege in Palermo, via Valerio Villareale n. 6;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Nautilus Aviation S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Lucia Di Salvo con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico presso il suo studio in Palermo, via Notarbartolo, 5;

per la declaratoria

- dell'illegittimità, ai sensi dell'art. 117 c.p.a., dell'inerzia ovvero del silenzio-rifiuto opposti da parte del competente Ministro dell'Economia e delle Finanze e del competente Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, sull'obbligo a provvedere alla firma del Decreto Interministeriale di affidamento in concessione ad AST Aeroservizi S.p.A. della gestione totale ventennale dell'aeroporto di Lampedusa;
- dell'obbligo individuale sia del Ministro dell'Economia e delle Finanze che del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti a provvedere e definire, in senso positivo o negativo, con un proprio provvedimento esplicito, il procedimento di rilascio della gestione totale ventennale dell'aeroporto di Lampedusa;
- della violazione da parte della dirigenza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, in palese carenza di legittimazione attiva, delle norme sostanziali e procedurali di rilascio della gestione totale ai sensi di quanto previsto dall'articolo 704 cod. nav., dalle disposizioni dell'allora vigente D.lgs. n. 163/2006 e ss.mm.ii., dal bando di gara e relativo disciplinare di gara;

nonché per la condanna:

- del Ministero dell'Economia e delle Finanze al risarcimento, in via autonoma, di tutti i danni patiti dalla società ricorrente a causa degli effetti prodotti dall'inerzia ovvero dal silenzio-rifiuto del Ministro dell'Economia e delle Finanze in violazione delle norme sul procedimento di rilascio della gestione totale e con inosservanza dei termini di conclusione del procedimento amministrativo, nonché a causa del legittimo affidamento pro tempore generato;
- del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti al risarcimento, in via autonoma, di tutti i danni patiti dalla società ricorrente a causa degli effetti prodotti dall'inerzia ovvero dal silenzio-rifiuto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti in violazione delle norme sul procedimento di rilascio della gestione totale e con inosservanza dei termini di conclusione del procedimento amministrativo, nonché a causa del legittimo affidamento pro tempore generato;
- di ENAC al risarcimento, in via autonoma, di tutti i danni patiti dalla società ricorrente a causa dell'autorizzata esecuzione anticipata del contratto, anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 11, commi 9 e 12, del D.Lgs. n. 163/2006 e ss.mm.ii. nonché per l'inosservanza dei termini di conclusione del procedimento amministrativo;
- delle Amministrazioni resistenti per il mancato rispetto delle norme di legge sul procedimento di rilascio delle gestioni totali ex art. 704 cod. nav. ed ai sensi delle disposizioni;

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, dell'Enac - Ente Nazionale Aviazione Civile, della Presidenza della Regione Siciliana, dell'Assessorato regionale dell'Economia, dell'Assessorato regionale del Turismo, dello Sport e dello Spettacolo e dell'Assessorato regionale delle Infrastrutture e della Mobilità;

Vista la sentenza del 3 luglio 2018 n. 1536;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 luglio 2023 il dott. Francesco Mulieri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Con ricorso notificato il 12 aprile 2018 e depositato il 30 aprile successivo, la ricorrente - società di gestione aeroportuale che ha partecipato alla procedura ad evidenza pubblica, ex art. 704 cod. nav., di affidamento della gestione totale dell'aeroporto di Lampedusa, infrastruttura dichiarata di interesse nazionale in quanto preposta a garantire il diritto alla mobilità, alla salute ed allo sviluppo degli abitanti dell'isola - esponeva:

- di essere in attesa da oltre tre anni della firma del decreto interministeriale da parte del Ministro dell'Economia e delle Finanze e del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti dopo aver partecipato alla procedura ad evidenza pubblica ed aver conseguito la certificazione aeroportuale n. I 047/APT, nonché l'aggiudicazione definitiva in forza del provvedimento ENAC prot. n. 26/DG del 18.09.2014, e dopo aver sottoscritto in data 11 febbraio 2015 l'atto convenzionale n. 1521, che rappresenta un elemento essenziale della procedura di gara e dell'offerta presentata;

- che il Gabinetto del Ministro delle Infrastrutture dei Trasporti, con nota prot. 11320 del 23 marzo 2015, aveva inviato al Gabinetto del Ministro dell'Economia e delle Finanze lo schema di decreto interministeriale per l'affidamento in concessione della gestione totale dello scalo di Lampedusa alla società AST Aeroservizi S.p.A., unitamente alle valutazioni positive del MIT, alla documentazione prodotta da ENAC ed alla stipulata convenzione n. 1521 "rappresentando l'urgenza in relazione alla necessità di far subentrare il nuovo gestore quanto prima nelle attività di gestione dello scalo";

- che ENAC, in data 16 novembre 2015, emanava il decreto prot. 49/DG di autorizzazione di AST all'occupazione ed all'uso dei beni demaniali rientranti nel sedime dell'aeroporto di Lampedusa, precisando che i rapporti erano regolati dalla convenzione di gestione totale n. 1521 sottoscritta in data 11.02.15 dando così esecuzione anticipata alla concessione/gestione totale dell'aeroporto di Lampedusa;

- che tuttavia nonostante la notifica di due atti stragiudiziali di sollecito, non risultava perfezionato il procedimento a causa prevalentemente del Ministero dell'economia e delle Finanze che avrebbe posto in essere un'indebita ingerenza consultiva ed istruttoria ad opera del Dipartimento della Ragioneria e del Dipartimento del Tesoro in contrasto, sia per quanto attiene la competenza che i contenuti delle richieste, con le vigenti disposizioni di legge.

La società ricorrente lamentava i pregiudizi cagionati dal mancato rilascio della concessione per la gestione totale aeroportuale, tali da comportare l'aggravamento della sua situazione economico-finanziaria.

Agiva pertanto per la declaratoria dell'illegittimità del silenzio serbato dal competente Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e dal competente Ministro dell'Economia e delle Finanze, in ordine alla definizione della procedura di affidamento in concessione, ex art. 704 cod. nav., dell'aeroporto di Lampedusa. Contestualmente proponeva anche azione di risarcimento del danno asseritamente patito a causa della mancata conclusione, in termini positivi o negativi, dell'iter di

affidamento della gestione totale ventennale dell'aeroporto di Lampedusa ai sensi dell'art. 704 cod. nav.

Si costituivano in giudizio, con atto di costituzione di mera forma non contenente difese scritte, le Amministrazioni intimate le quali successivamente depositavano documentazione.

Con atto di intervento ad opponendum si costituiva altresì la Nautilus Aviation S.p.a. la quale chiedeva il rigetto del ricorso.

Con sentenza del 3 luglio 2018 n. 1536, la Sezione:

- dichiarava inammissibile l'atto di intervento di Nautilus Aviation S.p.a.;
- accoglieva il ricorso ex art.117 cod.proc.amm., disponendo che il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Ministro dell'Economia e delle Finanze, si pronunciasse ciascuno per quanto di propria competenza in ordine al procedimento concessorio per cui è causa, con contestuale nomina del Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, quale commissario ad acta;
- rimetteva la causa sul ruolo ordinario per l'esame della domanda risarcitoria.

Con successivi motivi aggiunti la società ricorrente ha dedotto che il decreto sottoscritto dal Commissario ad acta in data 1° ottobre 2018 dimostrerebbe l'illegittimità del silenzio complessivamente ed immotivatamente serbato dai due Ministri titolati a partire dal 23 marzo 2015 e l'illegittimità delle pretese della Dirigenza del MEF, che nessuna competenza e legittimazione avevano nel procedimento di rilascio della gestione totale ai sensi dell'art. 704 cod. nav.; secondo la ricorrente sarebbe evidente l'inottemperanza dei due Ministri e della dirigenza dei due Ministeri al dispositivo della sentenza n. 1536/18, nonché il grave comportamento ostativo ed ostruzionistico tenuto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti a partire dal 1° ottobre 2018 sino alla data del 12 marzo 2019, con un patito effettivo ritardo nella conclusione del procedimento a partire dal 23 marzo 2015 sino al 12 marzo 2019: quattro anni effettivi in cui AST Aeroservizi S.p.A. avrebbe subito tutta una serie di rilevanti danni a seguito della già accertata violazione delle disposizioni e dei termini sul procedimento amministrativo e delle disposizioni dell'art. 704 cod. nav. sul procedimento di affidamento della gestione totale aeroportuale, che hanno posto la Società in una situazione di inevitabile squilibrio strutturale nella conduzione economico-finanziaria dell'azienda, come da allegata perizia tecnico-contabile.

Le parti hanno depositato memorie in vista dell'udienza del 4 luglio 2023, all'esito della quale il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

In via preliminare il Collegio rileva che non può essere accolta l'istanza di rinvio formulata dalla ricorrente in data 19 maggio 2023 sul presupposto della non ancora intervenuta approvazione del bilancio d'esercizio 2022 "in quanto per la data del 4 luglio 2023 è stata fissata un'assemblea dei soci per la propedeutica nomina del nuovo Direttore Generale Accountable Manager"; la definizione di un ricorso giurisdizionale non può infatti dipendere dalle vicende riguardanti la compagine sociale le quali non possono incidere sull'onere spettante sulla parte ricorrente di allegare e quantificare in maniera rigorosa il danno dalla stessa richiesto.

Ciò premesso, con la domanda risarcitoria all'esame la ricorrente ha chiesto la condanna: 1) del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti al

risarcimento, ai sensi dell'art. 2 bis della legge n. 241/90, del danno patito a causa della mancata conclusione dell'iter di affidamento della gestione totale ventennale dell'aeroporto di Lampedusa ai sensi dell'art. 704 cod. nav., nonché per la violazione del dispositivo della sentenza n. 530/2018, quanto meno sino alla data del 12 marzo 2019 di avvenuta tardiva comunicazione della registrazione del decreto di affidamento della gestione totale dell'aeroporto di Lampedusa; 2) dei predetti due Ministeri e dell'ENAC al risarcimento, anche ai sensi dell'art. 1455 c.c., di tutti i costi sostenuti in forza della disposta esecuzione anticipata e squilibrata del contratto convenzione di gestione totale n. 1521; 3) dell'ENAC al risarcimento dei danni conseguenti alla illegittima negata disponibilità dell'ampia porzione di sedime demaniale di mq 523 oltre altri 1.454,28 mq. in cui insiste l'infrastruttura centrale del deposito carburante presso l'aeroporto di Lampedusa, nonché per il relativo e connesso negato diritto ad espletare il servizio di assistenza di rifornimento carburanti ed olii (cat. 7.2) durante tutta la fase di mancata conclusione del procedimento di affidamento della gestione totale ventennale dell'aeroporto di Lampedusa e sua successiva registrazione.

La domanda è infondata alla stregua di quanto appresso specificato.

Giova premettere che, con la sopra citata sentenza n. 1536/2018, questa Sezione ha ritenuto di *“condividere i principi espressi nel parere del Consiglio di Stato n. 1281/2005, secondo cui il Legislatore del 2005, come statuito precedentemente anche con la riforma della parte aeronautica del Codice della Navigazione e, nello specifico, nell'ambito del novellato art. 704 cod. nav., ha appositamente voluto riservare la scelta politica di alto rilievo della fase finale di sottoscrizione del decreto di affidamento della concessione aeroportuale esclusivamente ai due (o tre per gli aeroporti militari aperti al traffico civile) indicati organi di governo, sottraendola dalle competenze della dirigenza”*.

Ha inoltre precisato che *“ai Ministri, dunque, residua esclusivamente la scelta di rilievo politico sull'approvazione finale o meno del decreto e della concessione, qualora conforme agli indirizzi di politica generale del Governo, mentre nessuna competenza amministrativa e/o anche solo consultiva compete, ai sensi di legge, alla dirigenza del Ministero dell'Economia e delle Finanze ovvero al Dipartimento del Tesoro ed al Dipartimento della Ragioneria, che non hanno alcuna legittimazione attiva e competenza nell'ambito del procedimento di rilascio della concessione aeroportuale”*.

Infine ha *“escluso che il decreto interministeriale – atto complesso - possa farsi rientrare nell'ambito della semplice gestione atteso che la competenza ministeriale si giustifica in relazione alla natura programmatica del provvedimento di concessione, da adottarsi in relazione all'interesse generale connesso alla prestazione di servizi pubblici nell'aeroporto. La “controfirma” del decreto di concessione della gestione totale da parte del Ministro dell'economia e delle finanze costituisce, pertanto, frutto dell'esercizio di un potere discrezionale (così il T.A.R. Lazio, cit. sent. n. 10748/2012), da esercitarsi in coerenza con le specifiche attribuzioni e competenze che spettano a tale organo. È necessario, perciò, che la fase procedimentale rimessa alla competenza di ciascun dicastero coinvolto, sia definita con un atto che esprime direttamente la volontà dell'organo di governo, non surrogabile, anche per la mancanza di una delega espressa, da determinazioni dirigenziali”*.

Limitatamente alla declaratoria di illegittimità del silenzio, la pretesa della ricorrente è stata ritenuta fondata con la precisazione che stante la natura discrezionale del potere, il sindacato giurisdizionale si è limitato alla declaratoria dell'obbligo di provvedere, in senso positivo o negativo, sulla procedura di affidamento in concessione, ex art. 704 cod. nav., dell'aeroporto di Lampedusa.

Ebbene, con riferimento alla posizione dei due Ministeri, se è vero che, con la sopra citata sentenza, è stato riscontrato che *“la mancata adozione delle determinazioni di competenza, in maggior parte ascrivibile al Ministro dell’Economia e delle Finanze, ha determinato un ingiustificato arresto procedimentale”* - ciò non è tuttavia sufficiente, di per sé, ad accordare la chiesta tutela risarcitoria.

Com’è noto, infatti, la responsabilità della pubblica amministrazione per lesione di interessi legittimi, sia da illegittimità provvedimento sia da inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, ha natura di responsabilità da fatto illecito aquiliano; è quindi necessario accertare che vi sia stata la lesione di un bene della vita, mentre per la quantificazione delle conseguenze risarcibili si applicano, in virtù dell’art. 2056 c.c., i criteri limitativi della consequenzialità immediata e diretta e dell’evitabilità con l’ordinaria diligenza del danneggiato, di cui agli artt. 1223 e 1227 c.c., e non anche il criterio della prevedibilità del danno ex art. 1225 c.c..

Il riferimento allo schema della responsabilità extracontrattuale comporta anche il richiamo ai principi che regolano la distribuzione dell’onere della prova, con la conseguenza che – ai fini dell’accoglimento della domanda di risarcimento del danno extracontrattuale – incombe al ricorrente l’onere di dimostrare la sussistenza di tutti gli elementi tipici della fattispecie di responsabilità, ossia: a) il fatto illecito costituito da una condotta antigiuridica della P.A., rappresentata dall’attività amministrativa illegittima, che nel caso della fattispecie descritta dall’art. 2 bis, comma 1, L. n. 241 del 1990 è integrato dalla violazione del termine per la conclusione del procedimento; b) l’evento dannoso, vale a dire il danno ingiusto rappresentato dalla lesione della situazione sostanziale protetta di cui il privato è titolare; c) il nesso di causalità tra illegittimità e danno, anche sotto il profilo della quantificazione delle conseguenze dannose risarcibili, per la quale si applicano, in virtù del rinvio operato dall’art. 2056 c.c., i criteri limitativi della consequenzialità immediata e diretta e dell’evitabilità con l’ordinaria diligenza di cui agli artt. 1223 e 1227 c.c.; d) l’elemento soggettivo, nel senso che l’attività illegittima deve essere imputabile all’amministrazione a titolo di dolo o colpa (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., n. 7 del 23 aprile 2021; Cons. Stato Sez. III, 07/06/2022, n. 4646).

Con specifico riferimento alla configurabilità dell’elemento soggettivo, ed in particolare della colpa dell’Amministrazione, la giurisprudenza ha precisato che occorre avere riguardo al carattere della regola di azione violata: se la stessa è chiara, univoca e cogente, si dovrà riconoscere la sussistenza dell’elemento psicologico nella sua violazione; al contrario, se il canone della condotta amministrativa giudicata è ambiguo, equivoco o, comunque, costruito in modo tale da affidare all’Autorità amministrativa un elevato grado di discrezionalità, la colpa potrà essere accertata solo nelle ipotesi in cui il potere sia stato esercitato in palese spregio delle regole di correttezza e di proporzionalità. E, infatti, a fronte di regole di condotta inidonee a costituire, di per sé, un canone di azione sicuro e vincolante, la responsabilità dell’Amministrazione potrà essere affermata nei soli casi in cui l’azione amministrativa abbia disatteso, in maniera macroscopica ed evidente, i criteri del buon andamento e dell’imparzialità, restando ogni altra violazione assorbita nel perimetro dell’errore scusabile (cfr. ex multis: Cons. Stato Sez. II, 4 luglio 2023, n. 6522; Cons. Stato, Sez. III; 11 settembre 2019, n. 6138; Cons. Stato, Sez. III, 4 marzo 2019, n. 1500; Cons. Stato, Sez. IV, 31 marzo 2015, n. 1683; Cons. Stato, Sez. IV, 28 luglio 2015, n. 3707).

È consolidato in giurisprudenza il principio secondo cui l’accertata illegittimità del provvedimento determina una presunzione di colpa semplice in capo alla Pubblica Amministrazione, sicché l’onere probatorio a carico del richiedente può ritenersi assolto con l’indicazione di tale circostanza, tanto più nel caso in cui tale illegittimità sia stata dichiarata in giudizio, mentre grava sull’Amministrazione l’onere di provare l’assenza di colpa attraverso l’errore scusabile derivante da contrasti giurisprudenziali sull’interpretazione della norma o dalla complessità dei fatti ovvero,

ancora, dal comportamento delle parti del procedimento (Cons. Stato Sez. III, 20 aprile 2023, n. 4027; Cons. Stato, sez. IV, 22 novembre 2016, n. 4896).

Ciò posto, richiedendosi a tal fine anche la verifica positiva in ordine alla sussistenza della colpa in capo all'Amministrazione, ad avviso del Collegio non è ravvisabile un comportamento colposo dei Ministeri competenti (MIT e MEF) tenuto conto che il procedimento di rilascio di una concessione aeroportuale è un procedimento complesso che richiede valutazioni ed accertamenti tecnici da parte delle diverse strutture dei predetti Ministeri e che riserva l'adozione del provvedimento conclusivo a due Ministri (il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, autorità concertante, con competenza primaria in materia, e il Ministro dell'economia e delle finanze, autorità concertata). La competenza dei due Ministeri nei procedimenti di affidamento in concessione delle gestioni aeroportuali ha, infatti, la valenza di un'autonoma attività di valutazione di profili diversi da quelli strettamente tecnici connessi alle competenze dell'ENAC, ed è esercitata in coerenza con le specifiche attribuzioni proprie dei medesimi Ministeri.

Nel caso in esame la difesa erariale ha speso argomenti a prova dell'esistenza di un errore scusabile discendente dalla peculiarità e complessità della fattispecie concreta; nel dettaglio la complessità dell'attività istruttoria, con specifico riferimento al MEF, è stata puntualmente evidenziata deducendo che il predetto Ministero:

- nel rilevare alcune criticità circa i dati comunicati dall'ENAC, ha segnalato la necessità che l'Ente chiarisse i presupposti che rendono la gestione aeroportuale di AST Aeroservizi S.p.A. sostenibile dal punto di vista economico e solida dal punto di vista patrimoniale, anche con riferimento alla sussistenza di eventuali finanziamenti pubblici e alla loro compatibilità con la legislazione europea, in particolare quella in materia di aiuti di Stato (in tema, cfr. Decisione Commissione UE 25.4.2018, SA 49482 (2017/N));

- ha prospettato la necessità che tra ENAC e la società venisse sottoscritto un Atto aggiuntivo alla Convenzione dell'11 febbraio 2015 prot. n. 15121, in ragione del fatto che quest'ultima non prevedeva alcuni elementi essenziali di definizione del rapporto di concessione, tra i quali l'obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario entro un termine certo dal rilascio della concessione;

- ha quindi completato l'attività istruttoria in ordine all'affidamento in concessione della gestione aeroportuale dello scalo di Lampedusa, chiedendo al MIT di ricevere lo schema di decreto interministeriale corredato dall'atto aggiuntivo alla Convenzione dell'11 febbraio 2015 debitamente sottoscritto dal gestore AST Aeroservizi S.p.A. (cfr. nota del Gabinetto del Ministro del 16 gennaio 2018, n. 830).

Con nota del 2 febbraio 2018, l'ENAC ha inoltre rappresentato la disponibilità della società ad assumere l'obbligo di conseguire l'equilibrio economico finanziario della gestione attraverso la sottoscrizione del predetto Atto aggiuntivo alla Convenzione. Il Gabinetto del Ministero delle infrastrutture e trasporti, con lettera del 9 marzo 2018 prot. 8397, ha richiesto alla Direzione Generale per gli aeroporti e all'ENAC di dar corso alla sottoscrizione di un Atto aggiuntivo alla Convenzione dell'11 febbraio 2015 prot. n. 15121, in ragione del fatto che quest'ultima non prevedeva alcuni elementi essenziali di definizione del rapporto di concessione, tra i quali l'obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario entro un termine certo dal rilascio della concessione, e di accertare la sussistenza dei requisiti di solvibilità patrimoniale dell'affidatario.

Tale Atto aggiuntivo, necessario ai fini dell'adozione del provvedimento di concessione, non è mai stato sottoscritto tra l'ENAC e la società. In attesa di tale necessario adempimento istruttorio il

procedimento amministrativo non avrebbe potuto comunque essere concluso da parte del Ministero delle infrastrutture.

È evidente infatti che la decisione sul rilascio della concessione ventennale della gestione totale dell'aeroporto deve essere basata su elementi attuali e certi. Infatti, per procedere all'affidamento di una concessione di lungo periodo occorre tenere in adeguata considerazione l'interesse pubblico al mantenimento, da parte dei concessionari, di oggettive condizioni di affidabilità patrimoniale e finanziaria nell'adempimento degli obblighi derivanti dalla concessione stessa, che devono esistere anche nel momento in cui la concessione viene rilasciata.

Ancor più ragionevolmente tali condizioni devono sussistere per le gestioni aeroportuali caratterizzate dall'erogazione di prestazioni indispensabili a soddisfare il bisogno di mobilità delle regioni periferiche, specialmente qualora non sussistano altre adeguate modalità di trasporto volte a garantire la continuità territoriale.

A tali considerazioni, ampiamente condivisibili - che disvelano l'intreccio di competenze di diversa natura riferibili a diversi organi rispetto alle quali il decreto interministeriale ha natura di atto di definizione di obiettivi programmatici in relazione all'interesse generale connesso alla prestazione di servizi pubblici - deve aggiungersi la situazione patrimoniale della AST la cui criticità è dimostrata dal fatto che la stessa società, con pec del 10 settembre 2018 - ha reso noto che solo il 5 settembre 2018 - dunque successivamente alla pubblicazione della citata sentenza n. 1536/2018 - ha approvato il bilancio civilistico 2016 con copertura delle perdite al 31 dicembre 2016; che ha operato la riduzione del capitale sociale da euro 850.000 a euro 657.149, con successivo riaumento al valore di euro 1.400.000; che il capitale versato e sottoscritto risulterebbe di euro 900.000; che del bilancio 2017 sono stati convalidati i dati economici del bilancio preconsuntivo (bilanci non ancora ancora pubblicati alla data del 10.10.2018).

Oltre a quanto sopra esposto, non appare superfluo ricordare che la sentenza n. 1536/2018 ha ritenuto fondata la pretesa del ricorrente con la precisazione che stante la natura discrezionale del potere, il sindacato giurisdizionale doveva considerarsi limitato alla mera declaratoria dell'obbligo di provvedere, in senso positivo o negativo, sulla procedura di affidamento della concessione; ne consegue che anche la circostanza, ampiamente sottolineata dalla ricorrente, secondo cui dopo la predetta sentenza i due dicasteri avrebbero condizionato in maniera ostruzionistica il proprio assenso alla preliminare stipula di un atto aggiuntivo alla convenzione in essere, si inserisce pur sempre nell'ottica della conclusione - non necessariamente in senso positivo per AST Aeroservizi S.p.A. - del procedimento concessorio in ottemperanza alla ridetta decisione del 2 agosto 2018, n. 1536 (e il rifiuto della società di sottoscriverlo nelle forme proposte, può essere qualificato come un comportamento concludente, con effetti analoghi a quelli che sarebbero scaturiti dall'adozione di un espresso provvedimento di diniego).

Quanto alla posizione dell'Enac, la pretesa risarcitoria non può dirsi causalmente riconducibile al silenzio inadempimento dell'amministrazione.

Il presunto danno viene infatti collegato alla illegittima concessione assegnata solo in data 14 maggio 2014 dal Direttore della DCA ENAC locale alla società Nautilus Aviation S.p.A. di un'area di 523 mq. sul sedime, "in violazione dei principi e delle norme ad evidenza pubblica e degli stessi contenuti della pendente gara sull'affidamento della gestione totale dell'aeroporto di Lampedusa", vicenda che nulla ha a che fare con il suddetto silenzio-inadempimento, peraltro riferibile ad altre amministrazioni.

A ciò si aggiunga che è la stessa ricorrente ad affermare in ricorso che “ENAC aveva validamente esperito tutti gli atti di propria competenza e, nel rispetto dei termini procedurali dalla stessa fissati con il disciplinare di gara, aveva proposto il pronto rilascio della concessione aeroportuale ad AST”, e che l’Enac, come riconosciuto dalla stessa ricorrente, ha prontamente riscontrato l’istanza di accesso agli atti presentata dalla AST, disponendo l’ostensione di tutta la documentazione richiesta.

In definitiva la richiesta risarcitoria formulata nei confronti dell’Enac risulta non conducente rispetto alla natura del presente ricorso, proposto avverso il silenzio serbato, come detto, da altre Amministrazioni, posto che l’art. 117 c.p.a. consente di promuovere congiuntamente l’azione avverso il silenzio e la domanda di risarcimento del danno purché tra le stesse vi sia una qualche connessione. La domanda risarcitoria cioè deve rappresentare una conseguenza del silenzio-inadempimento della P.A., ma così non è per lo specifico profilo in esame. In ogni caso la sussistenza di un comportamento colposo è addebitabile all’Enac riceve smentita, oltre che dal carteggio intercorso con la società ricorrente, più in generale dall’atteggiamento tenuto dal predetto Ente tendenzialmente finalizzato a garantire senza soluzione di continuità l’interesse pubblico prevalente alla sicurezza dei voli operati su Lampedusa.

Per le ragioni esposte, la domanda risarcitoria va rigetta.

Le spese di giudizio, ai sensi degli artt. 26 c.p.a. e 91 c.p.c., vanno compensate per metà in ragione dell’accoglimento della domanda ex art.117, cod. proc. amm; per la restante metà seguono la soccombenza e si liquidano nella misura quantificata in dispositivo in favore dell’Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, distrattaria per legge.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come integrato dai motivi aggiunti e per la parte residua:

- rigetta la domanda risarcitoria;
- compensa per metà le spese di giudizio e condanna la società ricorrente al pagamento della restante metà, che liquida in € 2.500,00 (euro duemilacinquecento/00), oltre oneri accessori come per legge, in favore delle resistenti Amministrazioni e per esse in favore dell’Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, distrattaria per legge.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 4 luglio 2023 con l’intervento dei magistrati:

Salvatore Veneziano, Presidente

Maria Cappellano, Consigliere

Francesco Mulieri, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE  
Francesco Mulieri

IL PRESIDENTE  
Salvatore Veneziano

IL SEGRETARIO