

Publicato il 24/01/2020

N. 00567/2020REG.PROV.COLL.
N. 06469/2017 REG.RIC.
N. 06532/2017 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6469 del 2017, proposto dalla società Pagnan Finanziaria s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Volpe, con domicilio eletto presso la Segreteria del Consiglio di Stato, in Roma, piazza Capo di Ferro n. 13;

contro

i Ministeri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, della salute, e delle infrastrutture e trasporti, rappresentati e difesi *ope legis* dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

la Regione Veneto, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Manzi, Tito Munari, Francesco

Zanlucchi ed Ezio Zanon, con domicilio eletto presso lo studio del primo, in Roma, via Federico Confalonieri n. 5;

il Comune di Venezia e la Provincia di Venezia, non costituitisi in giudizio;

nei confronti

del Consorzio Venezia Nuova in straordinaria e temporanea gestione ai sensi dell'art. 32, comma 1, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Marco D'Alberti, con domicilio eletto presso lo studio del difensore, in Roma, piazza di San Bernardo n. 101;

sul ricorso numero di registro generale 6532 del 2017, proposto dal Consorzio Venezia Nuova in straordinaria e temporanea gestione ai sensi dell'art. 32, comma 1, d.l. n. 90 del 2014, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Marco D'Alberti, con domicilio eletto presso lo studio del difensore, in Roma, piazza di San Bernardo n. 101;

contro

i Ministeri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, della salute, e delle infrastrutture e trasporti, rappresentati e difesi ope legis dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

la Regione Veneto, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Manzi, Tito Munari, Francesco Zanlucchi ed Ezio Zanon, con domicilio eletto presso lo studio del primo, in Roma, via Federico Confalonieri n. 5;

il Comune di Venezia e la Provincia di Venezia, non costituitisi in giudizio;

nei confronti

delle società Vinyls Italia s.p.a. in amministrazione straordinaria e Pagnan Finanziaria s.p.a. non costituitesi in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sezione III, n. 65 del 2017.

Visti i ricorsi in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dei Ministeri intimati, del Consorzio Venezia Nuova e della Regione Veneto;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 dicembre 2019 il consigliere Silvia Martino;

Uditi per le parti gli avvocati Francesco Volpe, Andrea Manzi, Marco D'Alberti e l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Appello n. 6469 del 2017.

1. La società S.i.l.o. Pagnan s.r.l. (successivamente confluita nella Pagnan Finanziaria s.p.a.), con ricorso proposto innanzi al TAR per il Veneto, premetteva di essere l'attuale proprietaria di un'area (fortemente inquinata) sita nel Comune di Venezia, località Malcontenta, catastalmente identificata al foglio 6, particella 595, che ricade all'interno del sito di interesse nazionale di Venezia delimitato con decreto del Ministro dell'Ambiente del 23 febbraio 2000.

La propria dante causa, Pagnan s.p.a. aveva a sua volta acquistato l'area dalla

Chiari e Forti s.p.a., il cui dante causa sarebbe stata Sicedison s.p.a., società incorporata in Edison e successivamente confluita nella Montedison s.p.a.

1.2. La società asseriva che, sebbene la compromissione ambientale del sito dovesse essere imputata esclusivamente alle attività altamente inquinanti già svolte da Sicedison s.p.a., la conferente Pagnan s.p.a. aveva, ciò nondimeno, deciso di aderire nel mese di maggio 2003 all'Atto integrativo dell'Accordo di Programma per la Chimica di Porto Marghera (approvato con d.P.C.M. del 15 novembre 2001), impegnandosi a procedere al risanamento dei propri terreni.

Tuttavia ciò sarebbe avvenuto *“nel limite dell'inquinamento eventualmente da essa provocato”, “in ottemperanza del principio per il quale chi inquina paga”* (pag. 3 del ricorso di primo grado e punto 1 della sentenza impugnata).

1.3. A tal fine, come risulta dalla documentazione versata in atti:

a) la società aveva redatto la *“Relazione descrittiva delle attività di indagine preliminare”* (contenente i risultati delle indagini svolte nel luglio 2003 e il piano di caratterizzazione dell'area ai sensi del d.m. n. 471 del 1999), nonché la *“Relazione descrittiva delle opere che non pregiudicano le attività future di bonifica”*;

b) i documenti presentati dalle imprese aderenti al menzionato Accordo di programma erano stati quindi esaminati nell'ambito di una serie di conferenze di servizi di natura istruttoria e decisoria, indette per individuare gli interventi necessari per la bonifica del sito di interesse nazionale, all'esito delle quali venivano impartite specifiche prescrizioni rivolte anche nei confronti della stessa S.i.l.o. Pagnan s.r.l., allorché quest'ultima era subentrata nella posizione della propria conferente Pagnan s.p.a.

2. Avverso gli atti impugnati la società ha sollevato le seguenti censure:

a) violazione e falsa applicazione degli artt. 242, 244, 245 e 257 del d.gs. n.

152/2006, oltre che della direttiva quadro in materia di rifiuti 2006/12/CE, nonché eccesso di potere per difetto di presupposti e carenza di istruttoria, in quanto la realizzazione delle misure di messa in sicurezza del proprio sito e la predisposizione di un progetto di bonifica le sarebbero stati imposti senza che fosse stato previamente individuato il soggetto responsabile dell'inquinamento dell'area e comunque dopo che la vera ed esclusiva responsabile (ossia la società Montedison) sarebbe uscita di scena grazie ad un accordo transattivo raggiunto con lo stesso intimato Ministero dell'Ambiente;

b) violazione del principio di legalità e di tipicità dei provvedimenti amministrativi, degli artt. 14 e ss. della legge n. 241/1990, nonché degli artt. 244 e 252 del d.gs. n. 152/2006, oltre che eccesso di potere per omessa e insufficiente motivazione, difettando, nel caso di specie, una “determinazione motivata” da parte del Ministero dell'Ambiente conclusiva del procedimento.

La società ha proposto, infine, anche una domanda di risarcimento del danno.

3. Con un primo ricorso per motivi aggiunti – avverso il provvedimento con il quale le era stato contestato l'inadempimento agli obblighi individuati dalla conferenza servizi decisoria del 29 dicembre 2006 e stabilito che, nel caso di mancato adempimento entro 10 giorni, l'amministrazione avrebbe proceduto alla messa in mora e all'esecuzione in danno della stessa ricorrente degli interventi di messa in sicurezza d'emergenza e di bonifica della falda – la società ha dedotto, nello specifico:

a) violazione dell'art. 7 della legge 20 marzo 1865, n. 2248 “All. E” ed eccesso di potere poiché il Ministero dell'ambiente, malgrado la pendenza del ricorso, avrebbe deciso di procedere “*in executivis*” senza alcuna

motivazione;

b) incompetenza del Ministero dell'Ambiente, eccesso di potere per travisamento dei fatti, carenza del presupposto e sviamento, oltre che violazione dell'art. 252 del d.lgs. n. 152/2006, in quanto tale amministrazione *“non avrebbe titolo ad intimare la realizzazione di un intervento da parte del Magistrato alle Acque di Venezia, ovvero di un organo dipendente dal Ministero per le infrastrutture e i trasporti”*; inoltre il *“Magistrato alle Acque di Venezia, per il tramite del concessionario Consorzio Venezia Nuova”*, aveva *“già iniziato in via del tutto autonoma i lavori di sistemazione del canale industriale sud a Porto Marghera relativamente alla sponda di proprietà della società ricorrente”*, e quest'ultima aveva *“anche ceduto in comodato una porzione della propria area al Magistrato alle Acque di Venezia, così partecipando alla realizzazione di tali opere”*; peraltro l'esiguità del termine imposto avrebbe reso sostanzialmente impossibile adempiervi. Non sarebbe stato in ogni caso comprensibile come fosse stato *“determinato il costo unitario di realizzazione dell'intervento di messa in sicurezza”* (stabilito in 12.000 €/ml).

4. Con un secondo ricorso per motivi aggiunti - avverso il decreto direttoriale del 10 dicembre 2007 (di approvazione della conferenza di servizi decisoria del 10 ottobre 2007) – la società ha dedotto, oltre a vizi di illegittimità derivata, le seguenti ulteriori censure:

a) violazione dell'art. 1 della legge n. 241 del 1990, dei principi di buon andamento e del giusto procedimento, in quanto la proroga di quattro mesi (cioè fino al 31 gennaio 2008) del termine per l'adempimento degli obblighi posti a carico della ricorrente, concessa nella conferenza decisoria del 10 ottobre 2007, sarebbe stata comunicata (mediante il relativo decreto di approvazione) oltre due mesi dopo la sua emanazione rendendo così di fatto impossibile il rispetto del termine;

b) tutti gli atti della serie procedimentale impugnata a partire dal ricorso introduttivo sarebbero stati altresì illegittimi sotto un ulteriore aspetto di cui la ricorrente avrebbe avuto contezza solo a seguito del giudizio civile istaurato dal Ministero dell'ambiente contro Pagnan s.p.a. (propria dante causa) volto all'accertamento della responsabilità di quest'ultima in ordine all'inquinamento dell'area.

In tale sede processuale, infatti, era stata prodotta dal “terzo chiamato da Pagnan” – ossia da Edison s.p.a. (nella quale è poi confluita la dante causa di Pagnan) - la transazione del danno ambientale intervenuta tra Montedison e il Ministero dell'Ambiente per l'inquinamento di Porto Marghera.

Con la transazione in questione, il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministro dell'ambiente avrebbero formalmente rinunciato, *“irrevocabilmente e incondizionatamente”*, *“a ogni pretesa, richiesta, ragione od azione di danno, di indennizzo e/o ripristinatoria di qualsiasi natura e per qualunque diritto, causale o titolo in dipendenza o in connessione con o semplicemente riferibile a la proprietà, la conduzione o la gestione di stabilimenti o impianti industriali o frazioni di essi compresi nell'area del cosiddetto Petrolchimico di Porto Marghera”*; cosicché sarebbe stato provato *“per tabulas”* il radicale difetto di presupposto degli atti assunti dal Ministero nei confronti dell'odierna ricorrente (che di Montedison sarebbe, in sostanza, un'avente causa).

5. Con un terzo e ultimo ricorso per motivi aggiunti, la società ha impugnato, infine, il provvedimento di adozione delle determinazioni conclusive per la bonifica del sito Venezia Marghera.

L'originaria ricorrente ha dedotto le seguenti censure:

a) carenza di istruttoria, in quanto la conferenza di servizi sarebbe durata troppo poco (una sola ora) tenuto conto della complessità dell'oggetto

trattato;

b) travisamento della fattispecie, per avere cercato di “*ottenere per via autoritativa quanto era stato negato dal giudice civile*”;

c) carenza di motivazione dell'intervento posto in essere dopo la pubblicazione della sentenza su richiamata;

d) insussistenza del presupposto, in quanto sarebbero stati impartiti alla società attività e adempimenti che la Relazione ministeriale “Interventi di salvaguardia ambientale della laguna”, datata 30 giugno 2010 dichiarava già effettuati, inoltre imponendo ad un soggetto privato (la ricorrente) il concorso al disinquinamento della Laguna di Marghera ovvero un'area demaniale che lo Stato avrebbe omesso di custodire e difendere.

6. Nella resistenza del Ministero dell'ambiente, della Regione Veneto e della Provincia di Venezia, e con l'intervento *ad adiuvandum* del Consorzio Venezia Nuova, il TAR, assorbite le eccezioni preliminari, respingeva il ricorso nel merito, ritenendo infondate tutte le doglianze sollevate.

Gli snodi logico – argomentativi della sentenza possono essere così sintetizzati:

a) è stato considerato “*dirimente il fatto che, con atto datato 12 maggio 2003 (pervenuto al Presidente del Comitato di Sorveglianza dell'accordo in questione il successivo 20 maggio 2003), Pagnan s.p.a. abbia chiesto spontaneamente di aderire all'Accordo di Programma per la Chimica di Porto Marghera (di cui al D.P.C.M. 15 novembre 2001), impegnandosi così espressamente, “entro tre mesi” dall'accettazione della richiesta stessa, «a procedere ad una indagine sistematica dello stato di inquinamento dei suoli e della falde (secondo la “maglia” che sarebbe stata comunicata dall'Amministrazione comunale), nonché a “procedere al risanamento dei terreni secondo le direttive indicate dal Master Plan delle bonifiche”» (cfr. doc. 6 dell'Amministrazione resistente)*” (par. 3.4.);

b) è stato evidenziato al riguardo, che:

b1) *“Gli impegni così assunti dalla società Pagnan costituivano, peraltro, le ineludibili condizioni dettate dall’«Atto Integrativo dell’Accordo di Programma per la Chimica di Porto Marghera» (cfr. deliberazione della Giunta Regionale 8 febbraio 2002, n. 242) per consentire ad un’ “azienda terza”, “compresa nel perimetro del sito di interesse nazionale” suddetto, che ne facesse domanda, di aderire all’Accordo di Programma in questione, e di poter conseguentemente beneficiare degli specifici “contributi pubblici, ai sensi dell’art. 426/1998, nella misura massima prevista dall’art. 17, comma 6 bis, del d.lgs. n. 22/97” stanziati per “gli interventi di messa in sicurezza e/o bonifica” che fossero stati presentati e approvati secondo le procedure disciplinate dall’art. 2 del medesimo “Atto integrativo” (cfr. artt. 1 e 2 dell’Atto Integrativo dell’Accordo di Programma per la Chimica di Porto Marghera, in atti)” (part. 3.5);*

b2) *“L’adesione della società Pagnan, quindi, contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente, non era affatto circoscritta “nel limite dell’inquinamento eventualmente da essa provocato”, “in ottemperanza del principio per il quale chi inquina paga” (pag. 3 del ricorso), ma impegnava l’aderente al rispetto delle azioni di risanamento, messa in sicurezza e bonifica individuate dalle Autorità competenti decise nell’ambito delle procedure da adottarsi con l’Accordo di programma per la bonifica dell’area industriale in questione, a prescindere dall’accertamento della responsabilità dell’inquinamento” (par. 3.6);*

b3) *“al momento dell’adesione in questione (mese di maggio del 2003), era già noto da tempo lo stato di gravissima contaminazione dell’area rientrante nell’area di Porto Marghera, sicché non è nemmeno ipotizzabile che tale condizione non sia stata considerata nel calcolo economico-finanziario dell’aderente, così come di tutti i successivi acquirenti e/o conferitari del medesimo compendio immobiliare” (3.7.);*

c) è stata ricostruita la “sequenza procedimentale” scaturita dall’adesione all’Accordo, nei seguenti termini:

- c1) “- Pagnan s.p.a. redigeva a) la “Relazione descrittiva delle attività di indagine preliminare”, nonché b) la “Relazione descrittiva delle opere che non pregiudicano le attività future di bonifica” (entrambe acquisite agli atti del Ministero dell’Ambiente in data 21 ottobre 2003);
- c2) la Conferenza di servizi decisoria del 27 febbraio del 2004, in relazione al documento sub a), chiedeva a Pagnan s.p.a. la presentazione di un piano di caratterizzazione riformulato alla luce delle prescrizioni formulate nella conferenza istruttoria del 15 dicembre 2003 e basato su una “maglia 50X50 m”, nonché di presentare gli accertamenti analitici unitamente al progetto preliminare di bonifica entro 60 giorni dall’approvazione del Piano di caratterizzazione integrativo; inoltre, veniva chiesta l’adozione di misure di sicurezza d’emergenza secondo i criteri elaborati dalla Conferenza medesima (con obbligo di presentazione entro venti giorni dell’elaborato progettuale medesimo);
- c3) la medesima Conferenza di servizi, in relazione al documento sub b), formulava una serie di prescrizioni ed osservava che l’intervento proposto dalla società in questione richiedeva la preliminare approvazione di un progetto di bonifica;
- c4) la Conferenza di servizi istruttoria del 26 giugno 2006 esaminava quindi il “Piano della caratterizzazione - Relazione delle attività di caratterizzazione” successivamente redatto da Pagnan s.p.a., formulando alcune osservazioni, e prescrivendo al contempo, visto lo stato di contaminazione dei suoli e delle acque della falda, l’immediata adozione di interventi di messa di sicurezza d’emergenza con sistemi di emungimento e l’avvio di una conterminazione dell’area mediante marginamenti della stessa tipologia adottati dal MAV (Magistrato alle Acque di Venezia); nella stessa conferenza veniva anche esaminato il documento “Pagnam s.p.a.- m.i.s.e. del settore C29”, richiedendo al riguardo una relazione tecnica più dettagliata dell’intervento proposto;
- c5) la Conferenza di servizi istruttoria del 24 luglio 2006 ribadiva la necessità di adottare interventi di m.i.s.e. (messa in sicurezza di emergenza) della falda nell’area di

competenza Pagnan s.p.a.;

c6) S.i.l.o. Pagnan s.r.l., subentrata nel procedimento a Pagnan s.p.a., trasmetteva il 31 luglio 2006 la “Relazione delle attività di monitoraggio idrogeologico ed idrochimico delle acque sotterranee dello stabilimento S.i.l.o. Pagnan – Colacem Stabilimento di Malcontenta” (acquista dal Ministero il 7 agosto 2006);

c7) in merito al suddetto documento, la Conferenza di servizi istruttoria del 20 ottobre 2006 formulava una serie di osservazioni/prescrizioni (successivamente recepite nella conferenza decisoria del 29 dicembre 2006), ribadendo la necessità di integrare gli interventi di m.i.s.e. già richiesti;

c8) la Conferenza di servizi decisoria del 29 dicembre 2006 (il cui verbale veniva approvato con decreto direttoriale del 7 marzo 2007) richiedeva quindi di attivare una serie di misure di sicurezza in emergenza entro dieci giorni dalla data di ricevimento del verbale, nonché di trasmettere entro trenta giorni un progetto di bonifica della falda dell'intera area di competenza anche ai fini della tutela;

c9) il 29 maggio 2007, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio contestava a S.i.l.o. Pagnan s.r.l. l'inadempimento agli obblighi delineati con la conferenza di servizi decisoria del 29 dicembre 2006, stabilendo che, nel caso di mancato adempimento entro 10 giorni, l'Amministrazione avrebbe proceduto alla messa in mora e all'esecuzione in danno della ricorrente degli interventi medesimi;

c10) la Conferenza di servizi decisoria del 10 ottobre 2007 (il cui verbale veniva approvato con decreto direttoriale del 10 dicembre 2007) si limitava a “rinviare ogni decisione nei confronti” dell'odierna ricorrente, “concedendo termine per comunicare le proprie determinazioni assunte a seguito degli incontri di chiarimento sino al 31 gennaio 2008, da intendersi anche come proroga dei termini già assegnati”;

c11) la Conferenza di servizi del 29 novembre 2010 (il cui verbale veniva approvato e considerato definitivo con decreto direttoriale del 21 dicembre 2010) imponeva definitivamente a S.i.l.o. Pagnan s.r.l. specifiche prescrizioni per la “messa in sicurezza

d'emergenza e per la tutela igienico/sanitaria nei confronti dei soggetti che operano sull'area"; per la "messa in sicurezza e bonifica delle acque di falda"; e per la "bonifica dei suoli insaturi a fronte dei risultati della caratterizzazione eseguita sull'area in esame", richiedendo infine di trasmettere, entro 60 giorni (dal ricevimento del verbale della conferenza 29 novembre 2010), il "progetto di bonifica dei suoli", che tenesse conto delle "prescrizioni formulate in merito ai risultati della caratterizzazione dell'area di competenza". La società veniva inoltre diffidata "dal realizzare qualsiasi intervento" che interferisse "con le matrici ambientali (suolo, sottosuolo e acque di falda) contaminate e/o potenzialmente tali fino all'approvazione dei progetti di bonifica delle matrici ambientali risultate contaminate" (cfr. verbale della conferenza di servizi del 29 novembre 2010, da pag. 83 a pag. 98). Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio avvertiva, infine, che in caso di inadempimento avrebbe attivato "i poteri sostitutivi in danno del medesimo soggetto inadempiente ai sensi dell'art.252, comma 5, Titolo V-Parte Quarta del d.lgs 152/2006", e che aveva già provveduto a richiedere "all'Avvocatura dello Stato di Venezia (...) di attivare ogni iniziativa ritenuta opportuna a tutelare la pretesa erariale dell'Amministrazione, comprensiva del risarcimento del danno derivato dalla fuoriuscita di inquinanti dai terreni e dalle falde sottostanti l'area in custodia";

d) si è posto in risalto che "la scansione procedimentale delle conferenze istruttorie e decisorie e dei decreti direttoriali sopra riportata si colloca in un alveo procedimentale amministrativo unitario, scaturito dall'atto volontario di adesione di Pagnan s.p.a., quale società avente titolo alla partecipazione all'Accordo di Programma per la Chimica di Porto Marghera, e culminato con l'adozione delle prescrizioni conclusive nei confronti dell'odierna ricorrente, subentrata nella titolarità della medesima area e conseguentemente nella medesima posizione procedimentale del proprio predecessore." (par. 4);

e) è stato precisato che il Ministero ha "proseguito il medesimo iter avviato nei confronti di Pagnan anche nei confronti del successivo titolare dell'area in questione

(S.i.l.o. Pagnan s.r.l.), il quale ha accettato di interloquire nel procedimento nella medesima posizione del proprio dante causa e, dunque, nella stessa situazione di obbligo e di credito derivante dall'adesione all'Accordo di Programma per la Chimica di Porto Marghera (D.P.C.M. 15 novembre 2001)" (par. 4.1.), con la conseguenza che "i relativi sub-procedimenti, cui fanno capo le singole conferenze di servizi decisorie oggi impugnate, non sono suscettibili di una considerazione frazionata e atomistica, ma vanno necessariamente considerati nella loro concatenazione logica, a partire dall'atto iniziale di adesione del soggetto privato; di talché, un'eventuale contestazione di esse non potrebbe prescindere dalla contestazione o comunque dalla rimessa in discussione anche di quest'ultimo, che invece nel caso in esame risulta pacificamente accettato anche dall'odierna ricorrente" (par. 4.2.);

f) è stato riconosciuto che:

f1) "la fonte delle prescrizioni di risanamento, di messa in sicurezza e di bonifica dei siti, via via impartite nel corso del procedimento oggetto dell'odierna impugnazione ha chiaramente natura negoziale, ancorché, per quanto concerne le modalità di intervento ed i limiti di accettabilità della contaminazione dei suoli e delle acque sotterranee, si sia fatto riferimento alla disciplina normativa vigente al momento dell'adozione delle singole prescrizioni. In tale logica si colloca, del resto, l'atto di diffida adottato infine dal Ministero nei confronti dell'odierna ricorrente, che presuppone per l'appunto l'accertato inadempimento agli obblighi individuati nel corso della sequenza procedimentale sopra riportata, così come di quelli di correttezza e serietà procedimentale derivanti dall'adesione al rapporto procedimentale medesimo. Conseguentemente, deve escludersi che gli atti impugnati abbiano addossato al soggetto non responsabile dell'inquinamento gli oneri correlati al relativo risanamento al di fuori di un titolo legittimo, venendo al contrario in considerazione l'esecuzione di un preciso accordo negoziale condiviso anche dalla odierna ricorrente" (par. 4.3);

f2) la transazione "Montedison" non poteva ritenersi "idonea a sollevare

l'odierna ricorrente dagli obblighi di bonifica sorti sulla base dello specifico Accordo di programma sopra richiamato, trattandosi di situazioni giuridiche aventi titolo diverso e in nessun modo sovrapponibili” (par. 4.4.); in tale ottica, “La transazione con Montedison e l’Accordo di Programma per la Chimica di Porto Marghera hanno costituito, semmai, due diversi strumenti giuridici parimenti finalizzati ad avviare il processo di risanamento del sito in questione” (4.5.);

f3) “dal persistente ritardo contestato dall’Amministrazione nell’adempimento delle prescrizioni urgenti di messa in sicurezza – e dunque dalla conseguente violazione dei principi di responsabilità e di buona fede che devono ispirare i comportamenti di tutti i soggetti che hanno una relazione qualificata con il bene inquinato – è derivata anche una responsabilità “propria” del proprietario dell’area, poiché con la sua omissione ha contribuito senz’altro all’aggravamento dei rischi per la salute e per l’inquinamento esistenti, concorrendo per ciò stesso al perdurare della contaminazione del sito” (par. 4.8.);

f4) in base alla richiamata giurisprudenza “«la messa in sicurezza del sito costituisce una misura di correzione dei danni e rientra pertanto nel genus delle precauzioni, unitamente al principio di precauzione vero e proprio e al principio dell’azione preventiva, che gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all’ambiente e, non avendo finalità sanzionatoria o ripristinatoria, non presuppone affatto l’individuazione dell’eventuale responsabile» (Cons. Stato, sez. VI, 15 luglio 2015, n. 3544)” (4.9.);

g) in ordine ai restanti profili di doglianza la sentenza:

g1) ha escluso la “violazione del principio di legalità e di tipicità del procedimento” nonché del difetto di motivazione, “atteso che il decreto direttoriale datato 7 marzo 2007 deve considerarsi integrato, per relationem, dal verbale della conferenza di servizi decisoria del 29 dicembre 2006, giacché ne ha approvato espressamente le determinazioni conclusive ai sensi dell’art. 14-ter, commi 6-bis e 9, della legge n.

241/1990, nel testo vigente al momento dell'adozione dell'atto. Risulta, pertanto, agevolmente ricostruibile l'iter logico del ragionamento posto a fondamento dell'approvazione medesima' (par. 5.1.);

g2) ha escluso, per quanto concerne il primo ricorso per motivi aggiunti, la pretesa violazione dell'art. 7 della legge 20 marzo 1865, n. 2248 "All. E" nonché la fondatezza della doglianza di eccesso di potere "trattandosi di atto meramente esecutivo delle prescrizioni contenute nel verbale della Conferenza di servizi decisoria del 29 dicembre 2006, avente carattere di esecutività in assenza di provvedimento di sospensione in via cautelare da parte di questo Tribunale" (par. 5.2);

g3) ha) escluso altresì il vizio di incompetenza, poiché "nell'ambito dell'intervento sostitutivo, che spetta senz'altro alla competenza del Ministero ai sensi dell'art. 252, comma 5, del d.lgs. n. 152/2006, ben poteva realizzarsi un coordinamento con il Magistrato delle Acque di Venezia, tenuto conto della specifica collocazione dell'area" (par. 5.3),

g4) ha escluso l'irragionevolezza del termine assegnato per provvedere alla messa in sicurezza e alla bonifica, tanto più che esso era stato "imposto a valle di una serie di reiterati ritardi nell'adempimento [...]" (par. 5.4);

h) infine, "il mancato accertamento di un comportamento illegittimo da parte dell'Amministrazione procedente, così come l'assoluta genericità in ordine al pregiudizio in tesi subito" ha determinato anche la reiezione della domanda di risarcimento del danno (par.6.1).

7. La sentenza è stata impugnata dalla società rimasta integralmente soccombente, la quale ha articolato un unico complesso mezzo di gravame rubricato *Error in iudicando* (pagine da 18 a 25), che può essere così sintetizzato:

a) la società ha evidenziato che in virtù della sentenza della Corte d'appello di Venezia, n. 976 del 2015, non gravata per cassazione, si è definitivamente

formato il giudicato sostanziale, tra il Ministero dell'ambiente e la società Pagnan s.p.a. (nonché gli aventi causa della medesima, tra cui l'appellante Pa. Fin. s.p.a. *ex* 2909 c.c.), circa l'impossibilità di riferire la causa dell'inquinamento alla medesima società e circa l'insussistenza, a suo carico, di responsabilità per danno ambientale.

In altre parole, è assodato tra le parti di quel giudizio civile, che coincidono con le parti di questo giudizio amministrativo, che non sono state le cause del gruppo Pagnan ad inquinare; è assodato, invece, che l'inquinamento è riconducibile alla pregressa attività compiuto *in loco* dal gruppo Montedison;

b) quanto all'adesione all'Accordo di programma per la Chimica di Marghera, valorizzato dal giudice di prime cure, esso non sarebbe stato in grado di produrre alcun effetto costitutivo di obblighi di bonifica in capo alla propria dante causa, Pagnan s.p.a., e, pertanto questi non potrebbero riflettersi neppure sull'odierna appellante;

c) per quanto riguarda il suddetto Accordo di programma, l'atto di adesione (intervenuto il 12 maggio 2003), era stato in effetti conseguente a quanto previsto dalla deliberazione della Giunta regionale del Veneto, 1 febbraio 2002, n. 195, pubblicata nel B.U.R. n. 33 del 19 marzo 2002, secondo la quale, i soggetti interessati, dovevano presentare domanda al Presidente del Comitato di Sorveglianza per l'Accordo sulla Chimica ed inviarlo in copia al Comune di Venezia; il tutto entro sei mesi dalla pubblicazione sul BUR della medesima deliberazione di Giunta Regionale n. 242/2002, vale a dire entro il termine del 19 settembre 2002; tale termine, secondo l'appellante, avrebbe avuto carattere perentorio, con la conseguenza che la tardiva produzione della domanda da parte di S.i.l.o. Pagnan, il 12 maggio 2003, avrebbe impedito il perfezionamento dell'Accordo, nei suoi confronti;

d) la società ha poi richiamato quanto già dedotto in primo grado in ordine

alla valenza dell'accordo di transazione raggiunto dal Ministero dell'ambiente con la società Montedison, ed in particolare l'argomentazione secondo cui gli oneri di bonifica sarebbero stati soddisfatti, dall'adempimento di questo contratto; ragion per cui spettava ormai allo Stato procedere alle bonifiche per mezzo delle liquidità riscosse. Nel caso di specie, peraltro, nessuno degli atti impugnati avrebbe assunto a proprio fondamento l'intervenuta adesione all'Accordo. Tali obblighi sarebbero stati imposti a S.i.l.o. Pagnan per il semplice fatto che essa era proprietaria dell'area e non per altro motivo.

Il TAR avrebbe in sostanza integrato la motivazione dei provvedimenti impugnati e avrebbe altresì proceduto, non richiesto, all'accertamento dell'esistenza degli obblighi di bonifica;

e) l'appellante ha poi fatto riferimento agli altri motivi articolati in primo grado, affermando che essi *“debbono intendersi qui integralmente riproposti e non ripetuti al solo fine di non aggravare il Collegio”* (cfr. pagine 9 e 25 del ricorso in appello).

8. Si sono costituiti, per resistere, i Ministeri dell'ambiente, della salute e delle Infrastrutture e Trasporti, nonché la Regione Veneto.

9. Si è costituito in giudizio anche il Consorzio Venezia Nuova, in straordinaria e temporanea gestione ai sensi dell'art. 32, comma 1, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90 (in prosieguo il Consorzio), facendo presente di avere impugnato la stessa sentenza qui in esame, con appello iscritto al n.r.g. 6532 del 2017.

10. Le difese delle Amministrazioni pubbliche si possono sintetizzare come segue.

10.1. I Ministeri hanno anzitutto eccepito che la deduzione della questione relativa all'efficacia dell'adesione dell'appellante all'Accordo di programma

del 2001 è inammissibile in quanto prospettata per la prima volta solo in appello.

10.2. La Regione Veneto, dal canto suo, ha ricordato che, in base alla disciplina relativa ai siti inquinati di interesse nazionale (SIN) di cui al D.M. n. 471 del 1999, i progetti definitivi di bonifica venivano approvati di concerto dal Ministero dell'ambiente e da quello dello sviluppo economico *“d'intesa con la regione territorialmente competente”*.

Tale previsione non è stata riprodotta nell'art. 252 del successivo d.lgs, n. 152 del 2006.

Tuttavia, poiché alcuni atti impugnati sono stati assunti nella vigenza della vecchia normativa, l'impugnazione è stata indirizzata anche nei confronti dell'amministrazione regionale (ad eccezione del terzo ricorso per motivi aggiunti indirizzato solo contro il Ministero dell'ambiente).

Nel merito, la Regione ha fatto presente che il termine previsto dall'Accordo di programma per la chimica di Porto Marghera – e relativo atto integrativo - era stato previsto in favore degli altri contraenti e non già delle società aderenti.

Ha poi ricordato che in base all'art. 1333 c.c., le proposte di contratti che prevedono obbligazioni per il solo proponente non necessitano di accettazione esplicita da parte del destinatario

Nel presente caso sarebbe evidente che le obbligazioni siano tutte in capo al proponente - aderente, poiché esso si assume l'obbligo di mettere in sicurezza e di bonificare il sito di sua proprietà.

Dall'adesione non deriva direttamente alcuna obbligazione in capo alle amministrazioni che non sia meramente strumentale alla bonifica stessa (esame del progetto, controllo dell'efficacia dell'intervento, ecc.). Anche eventuali successivi sovvenzioni sono incerte e non derivano direttamente

dall'adesione all'accordo.

Da ciò conseguirebbe la sufficienza del mancato rifiuto in un termine congruo degli altri contraenti (o dall'organo designato) perché l'adesione sia efficace ai sensi dell'art. 1333 c.c.

In ogni caso, la deliberazione della Regione Veneto in data 8 febbraio 2002, n. 242 – rimasta inoppugnata – non prevedeva alcuna forma di accettazione da parte dei soggetti già aderenti, limitandosi a disporre che il Comune di Venezia, entro 15 giorni dal ricevimento dell'adesione, prescrivesse le modalità di caratterizzazione del sito inquinato ed inviasse il protocollo operativo.

Quanto alla pretesa l'indeterminatezza dell'atto di adesione, in disparte il richiamo contenuto nell'Accordo al *master plan* delle bonifiche, verrebbero comunque in rilievo le norme in materia, che, imponendo il rispetto di determinati parametri stabiliti *ex lege*, configurano una un'obbligazione di risultato già sufficientemente determinata.

La Regione ha poi eccepito che sono rimasti privi di impugnativa il punto 4.8 e 4.9 della sentenza del TAR, là dove si afferma, come in precedenza evidenziato, la sussistenza di una responsabilità “propria” del proprietario dell'area, poiché con la sua omissione ha contribuito all'aggravamento dei rischi per la salute e per l'inquinamento esistenti, concorrendo alla contaminazione del sito.

Non sono stati impugnati neppure i capi di sentenza che respingono le censure in tema di:

- a) violazione del principio di legalità (punto 5.1, della sentenza);
- b) violazione dell'art. 7 della l. 20 marzo 1865, n. 2248 all. E ed eccesso di potere (punto 5.2 della sentenza);
- c) vizio di incompetenza (punto 5.3 della sentenza);

d) illogicità del termine perentorio per eseguire gli interventi (punto 5.4 della sentenza).

La Regione ha fatto infine notare che la domanda di risarcimento del danno è rimasta del tutto indeterminata, come pure non è chiaro a quali amministrazioni sia stata rivolta.

11. Il Consorzio ha depositato un'articolata memoria, sostanzialmente riprodottriva del contenuto dell'appello dalla stessa interposto avverso la medesima sentenza, qui in esame.

12. In vista della pubblica udienza del 28 febbraio 2019 la società, la Regione Veneto e il Consorzio hanno presentato repliche.

13. Con ordinanza collegiale n.1463 del 4 marzo 2019, la Sezione, oltre al rinvio della trattazione del merito richiesto dalla Regione per consentire il rispetto dei termini a difesa nel connesso giudizio n. 6532 del 2017, ha disposto la riunione dei due appelli.

14. In data 30 ottobre 2019, il Consorzio ha depositato in giudizio la relazione tecnica commissionata dalla società Colacem, relativa al sito denominato "deposito di Malcontenta", fino al 2003 di proprietà della società Pagnan e poi ceduto alla stessa Colacem.

Analogo deposito è stato effettuato dal medesimo Consorzio nell'appello n.r.g. 6532 del 2017.

Questa documentazione proverebbe *"come non residui più alcun fenomeno inquinatorio che coinvolga tanto il terreno quanto le falde acquifere"*.

L'avvenuta esecuzione degli obblighi di messa in sicurezza, bonifica e risanamento dell'area Pagnan, renderebbe quindi impossibile l'esecuzione degli stessi da parte di altri soggetti obbligati, *ex art. 1256 cod. civ.*

15. Le parti hanno depositato ulteriori memorie, in vista della pubblica udienza del 12 dicembre 2019.

La Regione Veneto, in particolare, ha contestato l'ammissibilità della documentazione da ultimo depositata, sia in quanto nuova, sia poiché sostanzialmente finalizzata a prospettare, irritualmente e tardivamente, un ulteriore motivo di impugnazione.

In disparte il fatto che, nel corso del giudizio avanti il TAR, non era mai stata messa in dubbio l'esistenza di una diffusa contaminazione dei suoli e dell'acqua di falda, ed anzi, l'inquinamento medesimo risultava dalla caratterizzazione svolta dalla stessa Pagnan, ha fatto notare che la Relazione "Colacem" riguarda un'area diversa da quella per cui è causa; in ogni caso la mancanza di contaminazione dell'area denominata "deposito di Malcontenta" non è idonea automaticamente a provare anche l'assenza di sostanze inquinanti anche nella proprietà di Pagnan. Ciò, senza considerare che la legittimità dei provvedimenti amministrativi va valutata in relazione alla situazione di fatto esistente al momento della loro emanazione e non in base a quella che si è venuta a creare successivamente.

Appello n. 6532 del 2017.

16. La sentenza meglio indicata in epigrafe è stata impugnata anche dal Consorzio, il quale ha articolato 5 autonomi mezzi di impugnazione (pagine 18 – 43 del ricorso).

17. Si sono costituiti, per resistere, il Ministero dell'ambiente, della salute e quello delle infrastrutture e dei trasporti, in particolare eccependo, anche in questo caso, l'inammissibilità della questione, prospettata solo in appello, dell'inefficacia dell'adesione della società Pagnan all'Accordo per la Chimica di Marghera.

18. In data 25 febbraio 2019 si è costituita la Regione Veneto, eccependo di avere ricevuto la notifica del ricorso introduttivo solo in data 8 febbraio 2019.

18.1. La Sezione ha provveduto in merito, con la già richiamata ordinanza collegiale n. 1463 del 4 marzo 2019.

19. Le parti hanno depositato memorie conclusionali in vista della pubblica udienza del 12 dicembre 2019.

19.1 Le amministrazioni statali hanno ribadito l'eccezione secondo cui dalla lettura degli atti processuali di primo grado e dalla stessa ricostruzione della vicenda effettuata dal TAR si evince che la società S.i.l.o. Pagnan aveva contestato il contenuto dell'atto di adesione sotto il solo profilo dei limiti degli obblighi da eseguire, mentre non è mai stata contestata – neppure dall'interveniente – la validità di tale atto.

19.2 La Regione Veneto ha dedotto l'inammissibilità dell'appello del Consorzio Venezia Nuova, il quale, nel giudizio di primo grado rivestiva il ruolo di interveniente *ad adiuvandum* in qualità di acquirente del fondo a seguito della conclusione di contratto di compravendita del 12 aprile 2012. In ogni caso, gli atti impugnati non erano indirizzati nei confronti della Consorzio ma solo nei confronti della società Pagnan, sicché sarebbe impossibile rinvenire, in capo al primo, una posizione giuridica soggettiva autonoma.

19.3. Nella propria memoria conclusionale il Consorzio ha replicato all'eccezione di difetto di legittimazione sull'assunto che gli obblighi di cui discute derivino dalla mera proprietà/detenzione dell'area, di cui ora è titolare CVN, sicché disconoscerne la legittimazione all'appello significherebbe privarlo ingiustificatamente di un grado di giudizio.

Il Consorzio ha depositato, anche in questo in giudizio, in data 30 ottobre 2019, la relazione commissionata dalla società Colacem, relativa al sito denominato “deposito di Malcontenta”.

20. Entrambi gli appelli, già riuniti per effetto dell'ordinanza collegiale n.

1463 del 2019, sono infine passati in decisione alla pubblica udienza del 12 dicembre 2019.

21. In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità dell'appello n. 6532 del 2017, proposto dal Consorzio che, nel processo di primo grado, è intervenuto "*ad adiuvandum*" nel giudizio promosso dalla società Pagnan Finanziaria s.p.a..

21.1. Come noto, la posizione dell'interventore *ad adiuvandum*, nel processo amministrativo, è prevista dall'art. 28, comma 2, c.p.a. a mente del quale "*chiunque non sia parte del giudizio e non sia decaduto dall'esercizio delle relative azioni, ma vi abbia interesse, può intervenire accettando lo stato e il grado in cui il giudizio si trova*".

Il successivo art. 102, comma 2, preclude l'impugnazione all'interveniente, salvo i casi in cui sia titolare di una posizione giuridica autonoma.

La costante giurisprudenza amministrativa interpreta tale ultima norma nel senso che il soggetto interveniente *ad adiuvandum* nel giudizio di primo grado non è legittimato a proporre appello in via principale e autonoma, salvo che non abbia un proprio interesse direttamente riferibile alla sua posizione, come nel caso in cui sia stata negata la legittimazione all'intervento o sia stata emessa nei suoi confronti la condanna alle spese giudiziali (cfr. Cons. Stato, sez. V, sentenza 11 luglio 2017, n. 3409; 13 febbraio 2017 n. 614; 22 febbraio 2016, n. 724; arg. anche da Ad. plen. n. 4 del 2019).

Tale indirizzo è stato espressamente confermato dalla Cassazione civile (da ultimo, sez. un., ordinanza n. 31266 del 29 novembre 2019; sentenza n. 5992 del 17 aprile 2012 nel decisivo presupposto della peculiarità del giudizio amministrativo di legittimità).

Questa regola di origine giurisprudenziale - ora recepita dall'art. 102,

comma 2, del codice del processo amministrativo, secondo cui l'interventore "*può proporre appello soltanto se titolare di una posizione giuridica autonoma*" - costituisce il corollario del carattere dipendente dell'interesse dell'interventore *ad adiuvandum* nel giudizio principale, il quale non gli consente altro che di aderire alle censure formulate dal ricorrente, poiché diversamente opinando l'intervento in giudizio potrebbe costituire uno strumento per l'elusione del termine di decadenza (cfr. Cons. Stato, sez. III, 14 dicembre 2016, n. 5268, 26 ottobre 2016, n. 4487; sez. IV, 29 febbraio 2016, n. 853, 29 gennaio 2016, n. 351).

Ebbene, questa evenienza è proprio quella che si verificherebbe nel caso di specie laddove si consentisse al Consorzio di impugnare la pronuncia resa dal TAR.

Poiché infatti la sua posizione era, in tesi, quella di "cointeressato" all'annullamento degli stessi atti impugnati dalla società Pagnan, l'appello gli consentirebbe di devolvere in questo grado una domanda di annullamento che non ha proposto nei termini di decadenza, con la conseguente elusione del relativo termine (in questo senso, cfr. anche Cons. Stato, sez. IV, sentenza n. 5596 del 12 dicembre 2017).

Né giova al Consorzio invocare precedenti del giudice civile relativi alla situazione di litisconsorzio processuale necessario in grado di appello, ad esempio in tutte le situazioni di rapporti di garanzia (Cass. civ., sez. un., 4 dicembre 2015, 24707) poiché, nel caso di specie, il contenzioso in primo grado ha riguardato esclusivamente la domanda di annullamento di atti emessi nei confronti della S.i.l.o. Pagnan s.r.l, ovvero della sua dante causa e non già l'accertamento dei rapporti intercorrenti tra le varie società che si sono succedute nella titolarità del sito.

Quanto poi al lamentato *vulnus* al diritto di difesa del Consorzio, è

sufficiente ricordare che nel processo amministrativo di impugnazione la garanzia del diritto di azione va coniugata con il principio di certezza dei rapporti amministrativi, al quale è funzionale la previsione di un breve termine di decadenza per l'impugnazione degli atti che si assumono illegittimi, come pure il correlato principio dell'irrelevanza degli interessi legittimi sopravvenuti: il Consorzio, infatti, se considerato successore a titolo particolare nel rapporto controverso ex art. 111 c.p.c. risulterebbe, come tale, titolare di un interesse proprio (comunque derivato) e dovrebbe sottostare alla regola generale sancita dall'art. 2909 c.c. (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., n. 2 del 1996 e n. 8 del 1986).

22. Relativamente all'appello n. 6469 del 2017:

- a) vanno dichiarate inammissibili tutte le domande e le difese del Consorzio sostanzialmente riprodotte dell'appello da questo interposto, sia perché, come appena evidenziato, esso è privo di autonoma legittimazione ad impugnare la sentenza del TAR, sia perché, ovviamente, non può sostituirsi alla società Pagnan e alla delimitazione, da questa operata, del *thema decidendum* devoluto in appello;
- b) parimenti inammissibile è il deposito effettuato dal Consorzio in data 30 ottobre 2019 (relativo alla c.d. relazione Colacem), poiché effettuato in violazione dell'art. 104, comma 2, del c.p.a., che vieta la produzione in appello di nuovi mezzi di prova e di nuovi documenti; deve inoltre convenirsi con la Regione Veneto che tale documentazione è stata depositata al fine di supportare una censura (quella relativa alle pretese estinzione degli obblighi di ripristino ambientale per impossibilità sopravvenuta della prestazione per causa non imputabile al debitore) mai dedotta dalla ricorrente Pagnan;
- c) deve altresì dichiararsi l'inammissibilità della mera e generica

riproposizione da parte di quest'ultima società (cfr. pag. 9 e pag. 25 dell'atto di appello) dei motivi articolati in primo grado.

Nell'ambito del processo amministrativo, l'appello al Consiglio di Stato, alla luce del combinato disposto degli artt. 38 e 40, comma 1, lett. d), c.p.a, non può infatti essere limitato a una generica riproposizione dei motivi di ricorso disattesi dal giudice di primo grado, ma deve contenere una critica ai capi di sentenza appellati; a tal fine, malgrado non sia richiesto l'impiego di formule sacramentali, si esige tuttavia che il giudice dell'appello sia posto nelle condizioni di comprendere con chiarezza i principi, le norme e le ragioni per cui il primo giudice avrebbe dovuto decidere diversamente (Cons. Stato, sez. IV, 13 febbraio 2018, n. 886); allo stesso modo, la riproposizione al giudice di appello di una censura non esaminata dal giudice di primo grado richiede la precisa enucleazione contenutistica della stessa, affinché il relativo portato argomentativo sia autonomamente percepibile dagli atti del giudizio, senza che sia necessario compulsare il fascicolo di prime cure (Cons. Stato, sez. IV, sentenza n. 1994 del 26 marzo 2019);

d) in accoglimento dell'eccezione della Regione Veneto, deve darsi atto della omessa, specifica impugnazione, da parte della società appellante, dei capi 4.8 e 4.9 della sentenza del TAR nella parte in cui riconosce la responsabilità propria della società originaria ricorrente, e delle sue aventi causa, sotto il profilo dell'aggravamento della compromissione dell'ambiente, per effetto di una condotta omissiva propria; inoltre, a ben vedere, non sono stati oggetto di specifiche critiche nemmeno i capi 3.6 (in cui il TAR ha dato atto che *“L'adesione della società Pagnan, quindi, contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente, non era affatto circoscritta “nel limite dell'inquinamento eventualmente da essa provocato”, “in ottemperanza del*

principio per il quale chi inquina paga”) e 4.2. (con cui il primo giudice ha valutato che *“i relativi sub-procedimenti, cui fanno capo le singole conferenze di servizi decisorie oggi impugnate, non sono suscettibili di una considerazione frazionata e atomistica, ma vanno necessariamente considerati nella loro concatenazione logica, a partire dall’atto iniziale di adesione del soggetto privato [...]”*); anche i capi sub 5 e sub 6, sopra trascritti, non sono stati oggetto di specifica impugnazione.

22.1. L’appello si appalesa infine inammissibile anche nella parte in cui viene dedotta per la prima volta in questo grado, in violazione del divieto sancito dall’art. 104, comma, 1, c.p.a., la questione della pretesa inefficacia, nei confronti della società appellante, dell’Accordo per la Chimica di Marghera.

Si tratta, infatti, di una questione del tutto nuova poiché, in primo grado, oggetto del contendere era stata, semmai, l’interpretazione del contenuto dell’adesione della società Pagnan.

Come testé evidenziato, il TAR ha escluso che tale adesione fosse avvenuta nei limiti prospettati e a ha statuito che, al contrario, essa ha comportato l’assunzione dell’impegno al rispetto delle azioni di risanamento, messa in sicurezza e bonifica individuate dalle Autorità competenti nell’ambito delle procedure riconducibili al suddetto Accordo di Programma (par. 3.6.).

Né può fondatamente sostenersi che la diversa impostazione difensiva in appello derivi dalla stessa sentenza del TAR, al quale viene imputato di avere autonomamente “integrato” la motivazione degli atti impugnati.

Il primo giudice, infatti, si è limitato da un lato, a qualificare il potere in concreto esercitato dall’amministrazione riconducendolo ad un titolo negoziale, dall’altro a svolgere un’attività di interpretazione del contenuto del richiamato Accordo e degli obblighi dallo stesso derivanti per le società aderenti.

Al riguardo, giova ricordare che lo strumento dell'accordo di programma è contemplato anche dal codice dell'ambiente (art. 246) in cui sono confluite le disposizioni già contenute nell' art. 9 del d.m. 471 del 1999; tale strumento si ricollega alla possibilità per il proprietario non responsabile di attivarsi di sua iniziativa per realizzare gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza, di bonifica e di ripristino ambientale (in tal senso, cfr. oggi l'art. 245 del d.lgs. n. 152 del 2006).

22.2. Premesso quanto detto in ordine all'inammissibilità di una impostazione difensiva che modifica radicalmente l'oggetto del contendere, quale articolato in primo grado, il Collegio osserva che le deduzioni dell'appellante circa l'inefficacia dell'Accordo sono comunque anche infondate nel merito.

In primo luogo, le modalità indicate dall'art. 2 del d.P.C.M. di approvazione dell'Atto integrativo in data 15.12.2000, e dalle disposizioni attuative della Regione Veneto, rientrano pianamente nello schema civilistico del contratto per adesione, sia pure con gli adattamenti richiesti dall'oggetto, di interesse pubblico, dell'Accordo per la Chimica di Porto Marghera.

In questa tipologia di contratto, l'adesione delle "altre parti" espressa in forma adeguata, integra l'accettazione, con conseguente conclusione del contratto nel momento in cui il proponente (ovvero colui che ha predisposto le condizioni di adesione) ha conoscenza dell'accettazione, secondo le regole valevoli per la generalità dei contratti (art. 1326, comma 1, c.c.).

Nel caso di specie, è poi agevole rilevare che il termine per l'adesione all'Accordo per la Chimica di Marghera delle aziende localizzate nell'area - fissato dall'art. 2 del decreto ministeriale del 15 novembre 2001 (di approvazione dell'Atto integrativo), in sei mesi dall'entrata in vigore del

decreto, e dalla D.G.R. del Veneto n. 242 del'8 febbraio 2002, in sei mesi dalla pubblicazione sul BUR - non era stabilito a pena di decadenza.

Esso rappresentava, peraltro, soltanto un termine acceleratorio, derivante dalla necessità di dare tempestiva attuazione alle azioni di risanamento previste dal Masterplan delle bonifiche, la cui definitiva approvazione, all'epoca di presentazione della domanda di Pagnan, non era ancora nemmeno avvenuta.

Il superamento del termine per l'adesione avrebbe quindi potuto essere fatto valere dai soli enti e amministrazioni firmatari, ma non già dalla stesse imprese aderenti per contestarne l'efficacia nei propri confronti.

22.3. Quanto poi all'ulteriore prospettazione, riproposta in sede di appello, secondo cui l'adesione sarebbe avvenuta nei soli limiti dell'inquinamento eventualmente provocato dalla società Pagnan, l'appellante, come già accennato, non è stata realmente in grado di scalfire i rilievi del TAR circa il carattere incondizionato dell'adesione all'Atto integrativo, con la contestuale assunzione dell'impegno ad eseguire il risanamento dei terreni secondo le direttive derivanti dal Masterplan delle bonifiche.

Va altresì escluso che gli obblighi derivanti dall'Accordo per le imprese aderenti fossero legati da una sorta di vincolo sinallagmatico di scambio con l'erogazione dei contributi pubblici richiamati dall'Atto integrativo.

In primo luogo, l'adesione dei proprietari non responsabili ad aderire all'Accordo, si spiega agevolmente con il loro interesse ad accelerare o incentivare la possibilità di utilizzo dei siti inquinati, ovvero di evitare gli oneri reali conseguenti all'attuazione degli interventi di ripristino ambientale da parte dei soggetti pubblici competenti (cfr., oggi, l'art. 253 del d.lgs. n. 152 del 2006; in precedenza, cfr. l'art. 17, comma 10, del d.lgs. n. 22 del 1997).

In tale ottica, la funzione dell'Accordo appare quindi ben più complessa di un semplice “scambio” tra esecuzione delle bonifiche e contributi pubblici per la realizzazione degli interventi.

Inoltre, l'erogazione di tali contributi non costituì l'oggetto di uno specifico impegno assunto dagli Enti pubblici firmatari poiché a tal fine l'Accordo si limitò genericamente a rinviare, in funzione di eterointegrazione, all'applicazione delle disposizioni normative all'epoca vigenti (cfr. l'art. 1, comma 2, dell'Atto integrativo, secondo cui *“Gli interventi di messa in sicurezza e/o bonifica godranno dei contributi pubblici ai sensi della legge 426/98, nella misura massima prevista dall'art. 17 comma 6 bis del d.lgs. n. 22/97”*).

L'adesione delle imprese localizzate nell'area di Marghera era semmai la condizione per la qualificazione degli interventi di risanamento dalle stesse realizzati come di interesse pubblico.

Questi ultimi rappresentavano non già la “controprestazione” dei contributi pubblici ma, più semplicemente, uno dei presupposti per la relativa erogazione, a sua volta dipendente dall'effettivo stanziamento di risorse pubbliche (così chiaramente il cit. art. 17, comma 6 *bis* del d.lgs. n. 22 del 1997, secondo cui *“Gli interventi di bonifica dei siti inquinati possono essere assistiti, sulla base di apposita disposizione legislativa di finanziamento, da contributo pubblico entro il limite massimo del 50 per cento delle relative spese qualora sussistano preminenti interessi pubblici connessi ad esigenze di tutela igienico-sanitaria e ambientale o occupazionali”*).

Relativamente all'oggetto delle obbligazioni assunte dalle aziende aderenti – premesso che il richiamo al Masterplan delle bonifiche in corso di approvazione ne rendeva il contenuto, se non già determinato, quantomeno determinabile - risulta condivisibile quanto fatto rilevare dalla Regione Veneto, secondo cui l'obiettivo del risanamento non poteva che essere

parametrato alla riconduzione delle sostanze inquinanti entro i limiti di legge, secondo le azioni definite in conferenza di servizi dalle autorità competenti.

L'assunto trova riscontro nel contenuto dell'originario Accordo di programma (cfr. ad esempio art. 3.1.b del d.P.C.M. del 12 febbraio 1999) contenente l'espresso riferimento, per quanto concerne le modalità di intervento, all'allora vigente art. 17 del d.l.gs n. 22 del 1997.

La fonte negoziale degli obblighi assunti dalle società del gruppo Pagnan, rende poi questi ultimi del tutto indifferenti agli effetti derivanti dalla c.d. transazione Montedison.

L'Accordo e la transazione hanno infatti costituito, come rilevato dal TAR, *“due diversi strumenti giuridici parimenti finalizzati ad avviare il processo di risanamento del sito in questione”*.

Ad ogni buon conto, la società appellante non ha dato alcuna prova del fatto che gli interventi finanziati con gli importi derivanti dalla transazione Montedison abbiano effettivamente portato al totale risanamento ambientale dell'area di proprietà Pagnan.

Si tratta peraltro di una eventualità che avrebbe potuto influire non già sulla genesi degli impegni assunti dalle società del gruppo Pagnan, quanto sulla loro esecuzione, per effetto dell'impossibilità sopravvenuta della prestazione derivante da causa loro non imputabile, così come previsto dall'art. 1256 c.c..

23. Per quanto testé argomentato, l'appello n. 6469 del 2017 deve essere respinto.

24. Le spese del grado, per entrambi gli appelli, seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo in base ai criteri sanciti dall'art. 26, comma 1, c.p.a. e dal regolamento n. 55 del 2014.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sugli appelli riuniti di cui in epigrafe, così provvede:

- 1) dichiara inammissibile l'appello n. 6532 del 2017;
- 2) respinge l'appello n. 6469 del 2017;
- 3) condanna gli appellanti, in solido tra loro, alla rifusione delle spese del grado, che liquida complessivamente in euro 8.000,00 (ottomila/00) oltre gli accessori di legge, se dovuti, in favore dei Ministeri costituiti, ed euro 8.000,00 (ottomila/00) oltre gli accessori di legge, se dovuti, in favore della Regione Veneto.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 dicembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere, Estensore

Giuseppa Carluccio, Consigliere

L'ESTENSORE
Silvia Martino

IL PRESIDENTE
Vito Poli

IL SEGRETARIO