

Pubblicato il 26/02/2021

N. 01658/2021REG.PROV.COLL.

N. 06078/2018 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 6078 del 2018, proposto dalle società SACAIM – Cementi Armati Ing. Mantelli S.p.a. in amministrazione straordinaria e SACAIM S.p.a., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Roberto Colagrande, Domenico Giuri, Alessandro Veronese e Alessio Vianello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Colagrande in Roma, viale Liegi 35/B;

contro

il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero della salute, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliati *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12; la Regione Veneto, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonella Cusin, Andrea Manzi ed Ezio Zanon, con domicilio

digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Manzi in Roma, via Confalonieri 5; il Comune di Venezia, l'A.R.P.A.V. - Direzione centrale, l'A.R.P.A.V. - Dipartimento provinciale di Venezia, l'I.S.P.R.A. – Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, l'E.N.E.A. – Ente per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile, l'Istituto superiore di sanità e la Città metropolitana di Venezia, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.a.r. per il Veneto, sez. III, 4 gennaio 2018 n.6, che ha respinto il ricorso n. 2661/2004 R.G. integrato da motivi aggiunti proposto per l'annullamento dei seguenti atti, relativi al sito di bonifica di interesse nazionale di Venezia Porto Marghera:

(ricorso introduttivo, depositato il giorno 28 settembre 2004):

a) provvedimento 1 giugno 2004, prot. n.9534/QdV/DI (B), notificato il giorno 8 giugno 2004, del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare - MATTM

b) verbali 27 febbraio 2004 e 3 maggio 2004 della Conferenza di servizi decisoria;

c) nota 9 luglio 2004 n.12236/QdV/DI/B del MATTM;

(I motivi aggiunti depositati il giorno 15 febbraio 2005):

I - a) verbale 14 settembre 2004, conosciuto dalla ricorrente in data 7 dicembre 2004, della Conferenza di servizi decisoria;

I-b) nota 2 novembre 2004, n.18595/QdV/DI/(P/B) del MATTM, di trasmissione del verbale predetto;

I- c) verbale 6 agosto 2004 della Conferenza di servizi decisoria;

I- d) atti dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici - ARPAV e dell'Istituto superiore di sanità - ISS allegati al verbale predetto;

I – e) verbali della Conferenza di servizi istruttoria 22 giugno 2004 e 19 luglio 2004;

I –f) comunicazione ISS prot. n.028690 AMPP/IA.12, acquisita dal MATTM con foglio prot. n.10992/QdV/DI del 22 giugno 2004 ed allegata sub C) al verbale della Conferenza di servizi decisoria 14 settembre 2004;

I –g) nota ISS 25 luglio 2002, n.024711/A/12, allegata sub D) al verbale predetto;
(II motivi aggiunti, depositati il giorno 22 marzo 2005):

II-a) verbale della Conferenza di servizi decisoria 31 dicembre 2004;

II- b) nota ISS prot. n.039021 AMPP/IA.12, allegata sub C) al verbale predetto;

II c) “Proposta di criteri di valutazione analisi di rischio per il sito di interesse nazionale di Porto Marghera” e del suo aggiornamento acquisiti dal MATTM il giorno 23 luglio 2004 prot. n.13231/QdV/DI del 23.07.2004, allegati sub D) al verbale predetto;

(III motivi aggiunti, depositati il giorno 12 maggio 2005):

III-a) verbale 31 dicembre 2004, conosciuto il giorno 17 gennaio 2005, della Conferenza di servizi decisoria;

III –b) nota 5 gennaio 2005, prot. 00208/QdV/DI, del Dirigente della Direzione generale qualità della vita del MATTM, di trasmissione del verbale impugnato;

III- c) documento “Studio idrogeologico del contributo alla ricarica della falda nella zona di Porto Marghera (VE)”;

(IV motivi aggiunti, depositati il giorno 21 luglio 2005):

IV- a) verbale 5 aprile 2005, conosciuto il giorno 9 maggio 2005, della Conferenza di servizi decisoria;

(V motivi aggiunti, depositati il giorno 22 novembre 2005):

V-a) verbale del 15 luglio 2005, conosciuto il giorno 1 settembre 2005, della Conferenza di servizi decisoria, quanto al XIII punto all’ordine del giorno;

V- b) nota 24 agosto 2005, prot. 16890/QdV/DI del Dirigente della Direzione generale qualità della vita del MATTM, di trasmissione del verbale impugnato;

V- c) nota ISS 25 luglio 2002 prot. n. 024711 IA/12, allegata sub. C) al verbale predetto;

(VI motivi aggiunti, depositati il giorno 2 febbraio 2006):

VI-a) verbale 5 agosto 2005, conosciuto il giorno 24 novembre 2005, della Conferenza di servizi decisoria;

VI- b) verbale 26 ottobre 2005, conosciuto il giorno 24 novembre 2005, della Conferenza di servizi;

VI- c) nota 17 novembre 2005, prot. n.23256/QdV/DI, del Dirigente della Direzione generale qualità della vita del MATTM, di trasmissione dei verbali impugnati;

VI- d) nota ISS 25 luglio 2002 prot. n.024711 IA/12, allegata sub e) al verbale 5 agosto 2005;

(VII motivi aggiunti, depositati il giorno 16 ottobre 2007):

VII- a) provvedimento 22 giugno 2007, prot. n.16725/QdV/DI/VII/VIII, conosciuto lo stesso giorno, della Direzione generale qualità della vita del MATTM;

(VIII motivi aggiunti, depositati il giorno 18 marzo 2008):

VIII-a) decreto 10 dicembre 2007, notificato il giorno 3 gennaio 2008, della Direzione generale qualità della vita del MATTM, concernente il provvedimento finale di adozione, ex art. 14 ter l. 7 agosto 1990, n.241, delle determinazioni conclusive della Conferenza di servizi decisoria del 10 ottobre 2007;

VIII- b) verbale 10 ottobre 2007, notificato il giorno 3 gennaio 2008, della Conferenza di servizi decisoria;

VIII-c) provvedimento 22 giugno 2007, prot. n.16725/QdV/DI/VII/VIII della Direzione generale qualità della vita del MATTM;

(IX motivi aggiunti, depositati il giorno 30 luglio 2010):

IX-a) decreto 3 maggio 2010 prot. n.233/TRI/DI/B, notificato il giorno 22 maggio 2010, della Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche del

MATTM, concernente il provvedimento finale di adozione ex art. 14 ter l. 7 agosto 1990 n.241 delle determinazioni conclusive della Conferenza di servizi decisoria del 23 aprile 2010;

IX- b) verbale 23 aprile 2010 della Conferenza di servizi decisoria;

IX-c) “Protocollo Operativo-Venezia (gennaio 2008)”;

IX-d) pareri ISS 24 ottobre 2008 prot. n.49291, 5 ottobre 2007 prot. n.50384 e 22 febbraio 2007 prot. n. 0011796 AMPP/IA.12.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle amministrazioni suindicate;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 gennaio 2021 – svoltasi ai sensi dell'art. 25 d.l. n. 137 del 2020 - il Cons. Francesco Gambato Spisani e dato atto che nessuno è presente per le parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Si controverte dei provvedimenti, indicati in dettaglio nell'epigrafe, con i quali il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare – MATTM, all'esito delle corrispondenti conferenze di servizi, ha ingiunto alle ricorrenti appellanti, quali interessate nel senso che subito si dirà, di adottare misure di prevenzione, di messa in sicurezza di emergenza e di bonifica delle acque e dei suoli quanto ad un'area di circa 21.000 mq, dei quali 7.000 occupati da fabbricati strumentali, che si trova in Comune di Venezia, a Porto Marghera, fra la via Righi e la sponda di levante del canale Brentella, è distinta al catasto di quel Comune al foglio 6 mappale 14 ed è stata ricompresa con D.M. 23 febbraio 2000 nel perimetro del Sito di interesse

nazionale “Venezia Porto Marghera”, previsto dalla l. 9 dicembre 1998 n. 426 (fatti pacifici in causa, v. sentenza impugnata e atto di appello al § 1).

2. Per la precisione, la prima ricorrente appellante, ovvero l’originaria SACAIM, ha acquistato l’area in base ad un primo contratto di *leasing* 10 agosto 2002 e ad un successivo contratto di compravendita 28 gennaio 2003, con manleva delle cedenti, società specializzate nel *leasing*, da ogni responsabilità, anche di carattere ambientale – e infatti, tali società sono del tutto estranee alla vicenda; successivamente l’originaria SACAIM è entrata in amministrazione straordinaria come da decreto Tribunale di Venezia 29 settembre 2011 e il 30 marzo 2013 ha ceduto, debitamente autorizzata, l’area stessa, come parte del ramo di azienda relativo alla gestione caratteristica, all’attuale detentrici, la SACAIM seconda ricorrente appellante (fatti pacifici in causa, v. atto di appello §§ 1 e 18).

3. Per chiarezza, va riassunto il contenuto della normativa rilevante.

3.1 La l. 9 dicembre 1998 n.426 dispone in materia di “*concorso pubblico nella realizzazione di interventi di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati*”, in proposito, al comma 4, prevede che “*sono considerati primi interventi di bonifica di interesse nazionale quelli compresi nelle seguenti aree industriali e siti ad alto rischio ambientale i cui ambiti sono perimetrati, sentiti i comuni interessati, dal Ministro dell’ambiente...*” e individua come primo della lista alla lettera a) proprio quello di “*Venezia (Porto Marghera)*”.

3.2 Il perimetro del sito risulta dal D.M. ambiente 23 febbraio 2000, è stato aggiornato con il successivo D.M. 24 aprile 2013 e, come è incontestato, comprende l’area per cui è processo, inclusa nella sottozona denominata “Macroisola raffinerie”.

3.3 La bonifica dei siti contaminati è attualmente disciplinata dalla parte V titolo V del d. lgs. 3 aprile 2006 n.152, al quale si fa riferimento perché è il testo di legge applicabile agli atti della cui impugnazione si tratta in questa sede. Rilevano in particolare le definizioni di cui all’art. 240 lettere i), m) e p).

3.4 Ai sensi dell'art. 240 lettera i), si definiscono “*misure di prevenzione*” le “*iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente, intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia*”. Preliminare alle misure di prevenzione, come risulta dal successivo art. 242, in particolare al comma 4, è la caratterizzazione del sito, ovvero in termini semplici l'attività di analisi chimico fisica dei campioni prelevati dal suolo ovvero dalle acque, con la quale si accerta se e quali inquinanti vi siano presenti e nel caso in quale concentrazione; è poi notorio nella specifica materia che la caratterizzazione non è un'attività episodica, ma si svolge di necessità nel quadro di un piano predeterminato.

3.5 Ai sensi dell'art. 240 lettera m), si definisce poi intervento di “*messa in sicurezza d'emergenza*” ogni intervento “*immediato o a breve termine*” realizzato in condizioni di emergenza, che sia “*atto a contenere la diffusione delle sorgenti primarie di contaminazione, impedirne il contatto con altre matrici presenti nel sito e a rimuoverle, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente*”.

3.6 Infine, ai sensi dell'art. 240 lettera p), si definisce “*bonifica*” il complesso “*degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio*”.

3.7 Nei siti di interesse nazionale come quello per cui è causa, ai sensi dell'art. 252 comma 4, gli interventi di bonifica ampiamente intesi, ovvero comprensivi di tutte le attività sopra descritte, sono prescritti con decreto del Ministero dell'ambiente, che in base al rinvio operato dal comma al comma 7 del precedente art. 242, procede su deliberazione di una conferenza di servizi decisoria.

4. Nel caso di specie, come si è accennato, le imprese, ciascuna per il proprio interesse, hanno impugnato con il ricorso principale e con i nove successivi motivi

aggiunti i decreti del MATTM e le relative conferenze di servizi che, succedendosi nel tempo, hanno loro prescritto, per l'area indicata, misure di prevenzione, di messa in sicurezza di emergenza e di bonifica vera e propria.

5. Con la sentenza indicata in epigrafe, il TAR ha dichiarato inammissibili il ricorso principale ed il primo, il secondo, il terzo, il quarto, il quinto ed il sesto ricorso per motivi aggiunti; ha dichiarato improcedibile il settimo ricorso per motivi aggiunti; ha respinto l'ottavo ricorso per motivi aggiunti; ha infine accolto il nono ricorso per motivi aggiunti e annullato il decreto 3 maggio 2010 prot. n.233/TRI/DI/B e il relativo verbale della Conferenza di servizi decisoria 23 aprile 2010 di cui sopra, nella parte in cui hanno impartito prescrizioni di bonifica e ripristino ambientale nei confronti della SACAIM S.p.a., per le motivazioni ora riassunte.

5.1 Quanto alla dichiarazione di inammissibilità del ricorso principale e dei ricorsi per motivi aggiunti primo, secondo e terzo, il TAR richiama l'art. 14 *ter* comma 9 della l. 7 agosto 1990 n.241 nel testo vigente all'epoca dei fatti, ovvero la norma che all'epoca prevedeva il necessario "*provvedimento finale conforme alla determinazione conclusiva*" della conferenza di servizi, provvedimento nella specie costituito dal decreto del MATTM di cui all'art. 252 comma 4 del d. lgs. 152/2006. Ciò posto, dà atto che con il ricorso e con i motivi aggiunti indicati erano state impugnate determinazioni conclusive della conferenza di servizi che non erano mai state seguite da alcun provvedimento finale; conclude quindi che esse non erano mai state "*idonee ad esplicare alcun effetto direttamente lesivo*" nei confronti della ricorrente (motivazione, p. 15 nono rigo).

5.2 Quanto alla dichiarazione di inammissibilità del quarto, quinto e sesto ricorso per motivi aggiunti, il TAR argomenta sempre dall'art. 14 *ter* comma 9 della l. 241/1990, e rileva che, invece, in questi casi sono stati impugnati i verbali della conferenza di servizi 5 aprile 2005, 5 agosto 2005 e 26 ottobre 2005, per i quali era stato effettivamente emanato il provvedimento finale conforme, costituito dal

decreto dirigenziale del MAT*TM 26 gennaio 2007 prot. 3287/QdV/DI/B, che la sentenza puntualmente indica come “Allegato 1 depositato dal Ministero dell’Ambiente il 12 ottobre 2017” (motivazione, p. 15 sedicesimo rigo). Ciò posto, il TAR rileva che questo decreto non è stato impugnato, e conclude quindi per l’inammissibilità dei ricorsi.

5.3 Quanto alla dichiarazione di improcedibilità del settimo ricorso per motivi aggiunti, il TAR rileva che oggetto di esso sono le prescrizioni contenute nel verbale della conferenza di servizi 15 luglio 2005 e nel relativo decreto di approvazione del MAT*TM 22 giugno 2007 prot. n.16725, prescrizioni però superate da quelle di cui al successivo verbale 23 aprile 2010 e relativo decreto di approvazione 3 maggio 2010 già citato, impugunate come accennato con il nono ricorso per motivi aggiunti; di conseguenza, ritiene la sopravvenuta carenza di interesse.

5.4 Quanto alla reiezione dell’ottavo ricorso per motivi aggiunti, rivolto contro le prescrizioni di cui al verbale della conferenza 10 ottobre 2007 e contro il relativo decreto di approvazione 10 dicembre 2007, il TAR ritiene in primo luogo che il decreto sia motivato in modo adeguato attraverso il rinvio ai risultati della conferenza, non essendo richiesto dalle norme che esso riconsideri l’istruttoria svolta o le varie posizioni espresse in quella sede dalle varie amministrazioni intervenute. Il TAR ritiene in secondo luogo che il disposto dell’art. 252 comma 4 del d. lgs. 152/2006, per cui la conferenza decide “*sentito*” il Ministero della attività produttive, ora Ministero dello sviluppo economico – MISE, sia stato rispettato attraverso il semplice invito a parteciparvi nella specie ad esso rivolto, senza che siano richiesti una effettiva partecipazione o addirittura un’intesa fra il MAT*TM e il MISE stesso per emanare il decreto finale. Il TAR infine ritiene che la partecipazione del Ministero della salute alla conferenza fosse comunque legittima, e che in ogni caso, per ravvisare un vizio della deliberazione finale, sarebbe stato necessario dimostrare quanto nella specie non consta, ovvero che la partecipazione stessa ha

comportato approvazione di prescrizioni lesive che diversamente non sarebbero state emanate.

5.5 Infine, come si è detto, il TAR ha accolto il nono ricorso per motivi aggiunti limitatamente alla censura con la quale si contestava che nel verbale 23 aprile 2010 e nel relativo decreto di approvazione 3 maggio 2010 fossero state imposte all'impresa sia prescrizioni relative alla prevenzione e alla messa in sicurezza di emergenza, sia prescrizioni di bonifica vera e propria. Ha richiamato infatti sul punto la giurisprudenza anche europea, di cui si dirà oltre, secondo la quale le prescrizioni di bonifica, a differenza di quelle di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza, non possono essere imposte ad un soggetto per il quale, come nella specie, non sia provata la responsabilità nel causare l'inquinamento rilevante.

5.6 Il TAR invece ha respinto i residui motivi dedotti sempre nel nono ricorso per motivi aggiunti per quattro distinti ordini di ragioni. In primo luogo, ha respinto le censure di difetto di motivazione del decreto di approvazione del verbale, ritenendolo congruamente motivato *per relationem* per le stesse ragioni esposte nel respingere l'ottavo ricorso per motivi aggiunti. In secondo luogo, ha ritenuto non dimostrato che il mancato esame della memoria procedimentale depositata il 20 luglio 2007 per la conferenza di servizi del 10 ottobre sempre del 2007 abbia viziato le conclusioni della seduta in esame, ovvero di quella del 23 aprile 2010. In terzo luogo, ha negato che nei confronti della società sia stato violato il diritto al contraddittorio procedimentale. Infine, ha negato che sussistesse un difetto di motivazione quanto alle nuove indagini di caratterizzazione prescritte alla società.

6. Le società hanno impugnato questa sentenza, limitando in modo espresso l'impugnazione al capo che dichiara l'inammissibilità del quarto, quinto e sesto ricorso per motivi aggiunti, al capo che respinge l'ottavo e al capo che accoglie solo parzialmente il nono (p. 20 dell'atto); hanno poi puntualizzato che l'interesse ad impugnare della società avente causa deriva dalla sua attuale posizione di detentore

dell'area, potenzialmente tenuta a procedere agli interventi, il tutto con appello che contiene sette motivi, così come segue:

- con il primo di essi, rivolto contro la dichiarazione di l'inammissibilità del quarto, quinto e sesto ricorso per motivi aggiunti, hanno dedotto violazione degli artt. 21 *bis* della l. 241/1990 e 105 c.p.a. Hanno sostenuto che il decreto dirigenziale del MATTM 26 gennaio 2007 prot. 3287/QdV/DI/B non sarebbe stato mai notificato alla destinataria, né da essa conosciuto, e quindi che la dichiarazione di inammissibilità sarebbe errata, con necessità di annullare la sentenza con rinvio al Giudice di I grado;

- con il secondo motivo, rivolto contro la pronuncia di reiezione del corrispondente motivo dell'ottavo e del nono ricorso per motivi aggiunti, hanno dedotto violazione degli artt. 14 *ter* l.241/1990 e 242 d. lgs. 152/2006. Hanno sostenuto sul punto che il decreto ministeriale di approvazione del verbale conclusivo della conferenza di servizi dovrebbe svolgere un'autonoma valutazione del contenuto di esso, e che non sarebbe sufficiente, contrariamente a quanto ritenuto dal Giudice di I grado, una motivazione per semplice rinvio ad esso;

- con il terzo motivo, rivolto contro la pronuncia di reiezione del corrispondente motivo dell'ottavo ricorso per motivi aggiunti, hanno dedotto violazione dell'art. 252 comma 4 d. lgs. 152/2006, ed hanno sostenuto che la norma, la quale prevede che il MISE sia "*sentito*", non sarebbe stata rispettata, nel senso che non basterebbe l'invito alla conferenza di quel Ministero, ma occorrerebbe che la deliberazione finale fosse adottata attraverso un coordinamento con esso;

- con il quarto motivo, rivolto contro la pronuncia di reiezione del corrispondente motivo dell'ottavo ricorso per motivi aggiunti, hanno dedotto ulteriore violazione dell'art. 14 *ter* della l. 241/1990, nel senso che la deliberazione finale della conferenza ed il relativo decreto di approvazione sarebbero viziati perché alla conferenza stessa

avrebbe partecipato un rappresentante del Ministero della salute sfornito della necessaria procura giustificativa dei relativi suoi poteri;

- con il quinto motivo, rivolto contro la pronuncia di reiezione del corrispondente motivo del nono ricorso per motivi aggiunti, hanno dedotto violazione degli artt. 242 e 245 comma 2 d. lgs. 152/2006, nel senso che sul proprietario dell'area inquinata del quale non sia dimostrata la responsabilità dell'inquinamento non potrebbero gravare non solo le misure di bonifica, ma nemmeno quelle di messa in sicurezza di emergenza; nel caso di specie, hanno poi sostenuto che nemmeno le misure di prevenzione sarebbero esigibili dal proprietario incolpevole, perché si tratterebbe di "contaminazione storica" (p. 31 dell'atto, nono rigo dal basso);

- con il sesto motivo, rivolto contro la pronuncia di reiezione del corrispondente motivo del nono ricorso per motivi aggiunti, hanno dedotto violazione degli artt. 7 e 10 l. 241/1990, per mancato esame da parte della conferenza della memoria 20 luglio 2007 di cui si è detto e per asserita estromissione dell'impresa dal procedimento;

- con il settimo motivo, rivolto contro la pronuncia di reiezione del corrispondente motivo del nono ricorso per motivi aggiunti, hanno dedotto infine difetto di motivazione da parte della conferenza di servizi circa le nuove prescrizioni di caratterizzazione, che sarebbero irragionevoli.

7. La Regione Veneto ha resistito con atto 14 giugno 2019 e memoria 17 dicembre 2020, ed ha chiesto che l'appello sia respinto, puntualizzando però che non sono impugnati i suoi provvedimenti, ma esclusivamente provvedimenti dell'amministrazione statale.

8. Quest'ultima ha a sua volta resistito, con atto 10 agosto 2018 e memoria 17 dicembre 2020, ed ha chiesto che l'appello sia respinto nel merito, difendendo le motivazioni dei provvedimenti e della sentenza impugnati.

9. Le imprese, con memoria 17 dicembre e replica 29 dicembre 2020, hanno ribadito le proprie difese.

10. All'udienza del 21 gennaio 2020, la Sezione ha quindi trattenuto il ricorso in decisione.

11. L'appello è infondato e va respinto, per le ragioni di seguito esposte.

12. È infondato il primo motivo, secondo il quale il Giudice di I grado avrebbe errato, alla luce dell'art. 21 *bis* l. n. 241 del 1990, nel dichiarare inammissibili il quarto, quinto e sesto ricorso per motivi aggiunti perché rivolti contro la determinazione conclusiva della conferenza, senza che sia stato impugnato il provvedimento finale. Come si è detto, il provvedimento finale in questione è costituito dal decreto dirigenziale MATTM 26 gennaio 2007 prot. 3287/QdV/DI/B, prodotto in giudizio come "Allegato 1 depositato dal Ministero dell'Ambiente il 12 ottobre 2017", e pacificamente non impugnato, né con motivi aggiunti, né, a quanto consta, con autonomo ricorso. Ciò posto, per costante giurisprudenza, il deposito in giudizio di un provvedimento lesivo -e più in generale di qualsiasi atto che faccia sorgere un onere di impugnazione- vale conoscenza legale dello stesso per la parte che agisce attraverso il difensore, suo mandatario con rappresentanza ai fini della tutela processuale, e quindi fa decorrere il relativo termine di decadenza: per tutte, C.d.S. sez. IV 25 giugno 2019 e sez. VI 5 settembre 2011 n.4998. Ciò consegue dalla regola più generale prevista dall'art. 1391 c.c., per cui nei rapporti di rappresentanza "*Nei casi in cui è rilevante lo stato di buona o di mala fede, di scienza o d'ignoranza di determinate circostanze, si ha riguardo alla persona del rappresentante*". Pertanto, il decreto 26 gennaio 2007 va considerato inoppugnabile, con la conseguenza correttamente dedotta dal Giudice di I grado.

12.1. In ogni caso il motivo è infondato nel merito:

a) alla stregua del tenore testuale della norma per cui la notificazione individuale è solo uno degli strumenti di conoscenza dell'atto;

b) tenuto conto che i provvedimenti cautelari ed urgenti come quelli di messa in sicurezza e caratterizzazione sono efficaci immediatamente.

13. È infondato anche il secondo motivo, centrato su un presunto vizio dei provvedimenti finali di approvazione delle determinazioni conclusive della conferenza di servizi: per la precisione, il riferimento è al decreto 10 dicembre 2007 di approvazione della determinazione conclusiva del 10 ottobre 2007 e al decreto 3 maggio 2010 rispetto alla determinazione conclusiva 23 aprile 2010.

13.1 In termini generali, le norme applicabili, ovvero l'art. 242 del d. lgs. 152/2006 richiamato dall'art. 252 comma 4 per i siti di interesse nazionale, non prevedono in alcun modo che l'autorità competente, nel momento in cui l'approva, debba esprimere sulla determinazione conclusiva della conferenza di servizi un proprio giudizio da essa in qualche modo distinto e autonomo, potendo bastare anche il rinvio *per relationem* alla determinazione stessa. In questo senso è anche la sentenza C.d.S. IV 23 dicembre 2019 n.8713 citata dalla difesa delle ricorrenti appellanti, secondo la quale la motivazione *per relationem* è ammessa, purchè si possa, attraverso l'atto richiamato, ricostruire il percorso logico-giuridico seguito dalla decisione amministrativa.

13.2 Nei casi qui rilevanti, ciò è avvenuto, come si ricava a semplice lettura della documentazione. Sia il verbale della conferenza 10 ottobre 2007 (v. pp. 17 e ss. del file relativo, contenente i documenti allegati all'ottavo ricorso per motivi aggiunti) sia il verbale 23 aprile 2010 (v. pp. 8 e ss. del file relativo, contenente i documenti allegati al nono ricorso per motivi aggiunti) riportano in maniera chiara le persone presenti, la documentazione sulla quale si è discusso e gli esiti della discussione stessa, senza che emergano vizi logici od omissioni – che per vero neanche le ricorrenti appellanti hanno indicato- tali da rendere non coerente quanto viene scritto, sì che l'approvazione per rinvio a questi verbali appare a sua volta del tutto conforme alla comune logica.

14. A sua volta infondato è il terzo motivo, centrato sul mancato coinvolgimento in forma di un previo concerto, del MISE nella procedura. L'art. 252 comma 4 d. lgs. 152/2006 prevede testualmente che *“La procedura di bonifica di cui all'articolo 242 dei siti di interesse nazionale è attribuita alla competenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministero delle attività produttive. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può avvalersi anche dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (APAT), delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente delle regioni interessate e dell'Istituto superiore di sanità nonché di altri soggetti qualificati pubblici o privati”* e quindi richiede che il MISE sia semplicemente *“sentito”*. Anche secondo la comune logica, quindi, la norma è rispettata semplicemente quando il soggetto da sentire è messo in condizione di rendere noto il proprio punto di vista, senza che ciò implichi un suo coinvolgimento ulteriore, in particolare senza che ciò gli dia titolo per approvare quanto viene deciso.

15. È infondato anche il quarto motivo, centrato su un presunto vizio della determinazione conclusiva della conferenza 10 ottobre 2007, e del relativo decreto di approvazione, che sarebbe in ipotesi derivato dalla partecipazione ad essa di un rappresentante del Ministero della salute, certa Rossella Colagrossi, di cui si mette anche in dubbio la qualifica.

15.1 Su quest'ultimo punto, va premesso che per fatto notorio in quanto risultante dal relativo sito istituzionale, il funzionario indicato fa effettivamente parte dell'organico di quel Ministero, e che comunque la sua qualità risulta dal verbale (p. 13 e ss. del file relativo, contenente i documenti allegati all'ottavo ricorso per motivi aggiunti), da considerare quanto alle circostanze di questo tipo atto pubblico fidefaciente.

15.2 Ciò posto, è sufficiente notare come, in base al già riportato art. 252 comma 4 del d. lgs. 152/2006 il Ministero competente a provvedere può avvalersi comunque *“di altri soggetti qualificati pubblici o privati”* e che in materia di inquinamento pericoloso

il Ministero della salute è soggetto qualificato per definizione. Dal fatto che un rappresentante di quel Ministero abbia partecipato alla conferenza non deriva quindi vizio alcuno. Solo per chiarezza, si ricorda poi che la sentenza C.d.S. V 16 settembre 2011 n.5193 cui si riferiscono le ricorrenti appellanti si riferisce a ad un caso diverso da quello in esame, in cui era in questione non la qualità di un semplice intervenuto alla conferenza, bensì la rappresentanza del soggetto competente a deliberare.

16. È infondato anche il quinto motivo di ricorso, secondo il quale ai proprietari incolpevoli, quali sono le ricorrenti appellanti, non potrebbe in sostanza essere imposta nessuna misura, non la messa in sicurezza di emergenza, per le stesse ragioni per cui non può essere imposta la bonifica, e nel caso nemmeno le misure di prevenzione, perché si tratterebbe di “contaminazione storica”.

16.1 In termini generali, va ricordato che l'impossibilità di imporre le opere di bonifica al proprietario di un terreno inquinato non responsabile del relativo inquinamento è stata affermata a partire dalla nota sentenza Corte di Giustizia UE sez. III 4 marzo 2015 C 534-13, su ordinanza di rimessione di questo Giudice. C.d.S. A.P. 13 novembre 2013 n.25. La sentenza della Corte in questione, alla lettera, stabilisce che *“La direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, deve essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, la quale, nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non consente all'autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione”*.

16.2 La successiva giurisprudenza nazionale ha però precisato l'assunto, ed affermato che l'impossibilità di imporre le misure di bonifica al proprietario non responsabile della contaminazione si giustifica, in sintesi estrema, per la natura sanzionatoria di questa misura. Diverso discorso si deve fare invece per le misure di

messa in sicurezza di emergenza, le quali, così come le misure di prevenzione, non hanno questa natura, ma costituiscono prevenzione dei danni, sono imposte dal principio di precauzione e dal correlato principio dell'azione preventiva, e quindi gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente solo perché egli è tale, senza necessità di accertarne il dolo o la colpa: in questo termini, la costante giurisprudenza, per tutte C.d.S. IV 7 settembre 2020 n.5372; VI 3 gennaio 2019 n.81; V 8 marzo 2017 n.1089 e 14 aprile 2016 n.1509.

16.3 La regola così delineata non consente eccezioni nei casi di presunta “contaminazione storica” – comunque nel caso di specie solo asserita e non dimostrata- che anzi la normativa ricomprende in modo espresso all’art. 242 comma 1 del d. lgs. 152/2006, e ciò è conforme a logica, trattandosi comunque di fronteggiare un pericolo attuale, indipendentemente dall’epoca in cui se ne sono poste le premesse: così per tutte C.d.S. sez. IV 8 ottobre 2018 n.5761.

16.4 È pertanto corretta la decisione del Giudice di I grado, che ha annullato il provvedimento oggetto del nono ricorso per motivi aggiunti solo nella parte in cui esso ha imposto le opere di bonifica, fermo il resto.

17. Il sesto motivo di appello va respinto perché generico: la parte ricorrente appellante non dice, in sintesi, quale pregiudizio le sarebbe in concreto derivato dalle presunte violazioni che sarebbero intervenute nel procedimento attraverso il quale la conferenza si è svolta, pregiudizio che sarebbe necessario individuare per configurare un’illegittimità del provvedimento finale, conformemente al principio dell’art. 21 *octies* comma 2 della l. 241/1990.

18. Infondato da ultimo è anche il settimo motivo, che censura presunte illogicità nelle determinazioni della conferenza 23 aprile 2010. Va premesso sul punto che, per giurisprudenza pacifica, che come tale non richiede puntuali citazioni, l’autorità amministrativa in materia, trattandosi di risolvere questioni tecniche di particolare complessità, dispone nell’individuare le soluzioni applicabili di una discrezionalità

molto ampia, sindacabile in questa sede giurisdizionale solo nel caso di risultati abnormi, o comunque manifestamente illogici. Nel caso di specie, tali risultati non si ritrovano – né le parti indicano in cosa essi consisterebbero- a lettura del più volte citato verbale, dal quale anzi emergono due dati inequivocabili, da un lato la situazione incontestata di grave inquinamento dell'area, dall'altro l'inerzia della proprietà, la quale, pur nell'ambito di quanto le può essere legittimamente imposto, non ha allo stato posto in essere alcuna azione concreta. L'operato dell'amministrazione, che a tale inerzia intende porre rimedio, va quindi apprezzato come logico e giustificato.

19. In conclusione, l'appello va respinto.

20. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano così come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto (ricorso n.6078/2018), lo respinge.

Condanna le ricorrenti appellanti in solido a rifondere alle controparti costituite le spese di questo grado di giudizio, spese che liquida in € 5.000 a favore del patrocinio delle amministrazioni statali e in € 5.000 a favore della Regione Veneto, e così per complessivi € 10.000 (diecimila/00), oltre 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 21 gennaio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Leonardo Spagnoletti, Consigliere

Daniela Di Carlo, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere, Estensore

Nicola D'Angelo, Consigliere

L'ESTENSORE
Francesco Gambato Spisani

IL PRESIDENTE
Vito Poli

IL SEGRETARIO