**Consiglio di Stato sez. IV, 27/01/2020, (ud. 19/12/2019, dep. 27/01/2020), n.661**

Massime

FATTO e DIRITTO

L'appellante è un'industria petrolchimica, la quale gestisce per quanto qui interessa un impianto di produzione di materie plastiche, che si trova a Brindisi, è soggetto a valutazione di impatto ambientale - VIA e ad autorizzazione integrata ambientale - AIA, ed è compreso nel relativo sito di interesse nazionale, dichiarato area ad elevato rischio di crisi ambientale con deliberazione del Consiglio dei Ministri 30 novembre 1990 (v. sentenza di I grado pp. 2-3).

La società ha impugnato in questa sede gli atti meglio indicati in epigrafe, ritenendosi pregiudicata dagli adempimenti da essi programmati in tema di valutazione del danno sanitario-VDS, nei termini che seguono.

2. Gli adempimenti in questione derivano dalla normativa e dagli atti che ora si espongono.

2.1 In primo luogo, la Regione Puglia ha approvato la [l.r. 24 luglio 2012 n. 21](https://dejure.it/" \l "/ricerca/fonti_documento?idDatabank=9&idDocMaster=3285325&idUnitaDoc=11227559&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza), recante "Norme a tutela della salute, dell'ambiente e del territorio sulle emissioni industriali inquinanti per le aree pugliesi già dichiarate a elevato rischio ambientale", al dichiarato scopo - come afferma il comma 1 dell'art. 1 di essa- di "prevenire ed evitare un pericolo grave, immediato o differito, per la salute degli esseri viventi e per il territorio regionale"; la legge in questione, come previsto dal successivo comma 2 dell'art. 1, interessa poi le "aree di Brindisi e Taranto, già dichiarate aree a elevato rischio di crisi ambientale" e all'interno di esse gli stabilimenti i quali "presentano almeno una delle seguenti caratteristiche: a) sono fonte di emissioni di idrocarburi policiclici aromatici (IPA); b) scaricano in mare o nei corpi idrici del bacino regionale reflui di processo e acque di raffreddamento e di trattamento rivenienti da attività lavorative; c) impiegano per le loro attività materiali e composti polverulenti" con date caratteristiche ivi indicate; fra essi, vi è anche quello della ricorrente appellante, che appunto si assume emettere IPA.

2.2 La legge regionale prevede all'art. 2 che per tali aree e stabilimenti l'autorità sanitaria e l'autorità ambientale regionali debbano redigere ogni anno un rapporto di valutazione del danno sanitario - VDS, ovvero in parole semplici una stima, basata ovviamente su criteri scientifici, della specifica incidenza dell'attività degli stabilimenti in questione su determinate malattie e determinate cause di morte che si riscontrano nella Regione; prevede poi ai successivi artt. 3, 4 e 5 che ove il rapporto VDS evidenzi criticità le aziende interessate debbano attivarsi per ridurre le emissioni reputate dannose, con possibilità, in caso di inadempimento, di vedere sospesa la propria attività.

2.3 In attuazione della legge, la Regione ha emanato anche il primo degli atti impugnati, ovvero il [regolamento 3 ottobre 2012 n. 24](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=11&idDocMaster=2923285&idUnitaDoc=8467391&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza), che prevede la metodologia di valutazione da impiegare e, all'allegato C, indica espressamente la ricorrente appellante come azienda alla quale si applica la normativa.

2.4 Successivamente, le autorità sanitaria ed ambientale della Regione hanno incominciato a redigere una serie di rapporti preliminari in attuazione della legge e del regolamento, ed hanno in particolare ritenuto di redigere una "valutazione del rischio speditiva" per le aziende nell'area di Brindisi, valutazione che hanno concretato nel Rapporto dicembre 2014 di cui in epigrafe, secondo degli atti impugnati (all. al II ricorso per motivi aggiunti in I grado).

3. Con la sentenza indicata in epigrafe, il TAR ha dichiarato inammissibile per difetto di interesse il ricorso proposto dall'azienda contro tali atti, previo rituale rilievo d'ufficio della questione. In motivazione, il TAR ha richiamato anzitutto il consolidato indirizzo giurisprudenziale per cui i regolamenti e gli atti generali non sono di regola immediatamente impugnabili, ma vanno impugnati congiuntamente all'atto che ne faccia concreta applicazione; ciò posto, la sentenza ha evidenziato che nella disciplina della l. r. 21/2014 di cui si è detto, le conseguenze sfavorevoli di una VDS a carico delle aziende non sono immediate, perché richiedono che il relativo rapporto di cui all'art. 2, che evidenzi il danno, sia dapprima inviato ai sensi del successivo art. 6 alle aziende interessate per le loro osservazioni, e poi sia sottoposto alla Giunta regionale per la presa d'atto.

La sentenza ha ancora evidenziato che nella specie nulla di tutto ciò è successo, dato che da un lato il rapporto di valutazione speditiva di cui si è detto, come pure possibile ai sensi dell'art. 6 del regolamento, ha ritenuto necessari ulteriori approfondimenti istruttori, e dall'altro lato non ne sono conseguite né prescrizioni di ridurre le emissioni, né sospensioni dell'attività.

La sentenza dà infatti atto che in sede di discussione finale la difesa della ricorrente appellante, in risposta ad un'espressa richiesta di chiarimenti sul punto, ha dichiarato che l'attività del proprio stabilimento prosegue senza prescrizioni o limitazioni di sorta dipendenti dalla l.r. 21/2012.

4. Contro questa sentenza, la ricorrente ha proposto impugnazione, con appello che contiene due complesse censure, di critica alla sentenza impugnata e di riproposizione dei motivi di merito dedotti e non esaminati in I grado, il tutto corrispondente, secondo logica, ai tredici motivi che seguono:

- con il primo di essi, corrispondente alla I censura, alle pp. [9-12 dell'atto di appello](https://dejure.it/#/ricerca/giurisprudenza_documento_massime?idDatabank=0&idDocMaster=3292334&idUnitaDoc=0&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza), deduce violazione ovvero falsa applicazione dell'[art. 34 comma 2 c.p.a](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=1804510&idUnitaDoc=5595333&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza). e sostiene in proposito che la sentenza di I grado avrebbe in realtà travisato il petitum. La ricorrente appellante contesta infatti il mero fatto per cui la normativa impugnata la assoggetta al procedimento di VDS, ovvero (p. 9 ultimo rigo dell'atto) "la decisione della p.a. di assoggettarla espressamente a tali regole". A suo avviso, il regolamento impugnato sarebbe quindi un regolamento provvedimento, che la pregiudicherebbe sotto il profilo economico, imponendole oneri per costi, studi e consulenze (appello, p. 10 decimo rigo dal basso) e sotto il profilo dell'immagine (appello, p. 10 quinto rigo dal basso). Aggiunge infine che il regolamento sarebbe lesivo anche a considerarlo regolamento volizione preliminare, per la sua "scontata attuazione" (appello, p. 11 quindicesimo rigo dal basso);

- con il secondo motivo, corrispondente alla II censura nella parte in cui essa richiama il motivo I a del ricorso principale, a p. 13 §§ 17 a) e 18 dell'atto di appello, deduce violazione ovvero falsa applicazione degli [artt. 4](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948234&idUnitaDoc=20120621&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) comma 1 lettera b) e 5 comma 1 lettera i ter) del d. lgs. 3 aprile 2006 n. 152. Sostiene in proposito che la VDS introdotta dalla legge regionale e per essa dal regolamento impugnato si sovrapporrebbe alla VIA e all'AIA di competenza statale, oltretutto in modo inadeguato agli scopi;

- con il terzo motivo, corrispondente alla II censura nella parte in cui essa richiama il motivo I b del ricorso principale, a p. 13 §§ 17 b) e 19-21 dell'atto di appello, deduce eccesso di potere per irrazionalità: il regolamento impugnato sarebbe irrazionale anche quanto ai criteri adottati per valutare il danno sanitario. La ricorrente appellante contesta in particolare l'uso del modello cd dose- risposta: nell'allegato A, il regolamento prevede l'uso del modello basato sulla funzione "concentrazione/risposta specifica per inquinante" senza spiegare esattamente in cosa esso consista, né prevede criteri di indagine aggiuntivi;

- con il quarto motivo, corrispondente alla II censura nella parte in cui essa richiama il motivo I c prima parte del ricorso principale, a p. 13 §§ 17 c) e 22-23 dell'atto di appello, deduce violazione del principio di proporzionalità. Il regolamento introdurrebbe una responsabilità delle imprese eccedente quanto previsto dagli [artt. 299 e ss. del d. lgs. 152/2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948234&idUnitaDoc=20121011&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza), ovvero genererebbe a carico delle imprese conseguenze sfavorevoli derivanti dal danno sanitario in base ad un nesso causale non dimostrato fra la loro attività e il quadro che emerge dalle indagini epidemiologiche;

- con il quinto motivo, corrispondente alla II censura nella parte in cui essa richiama il motivo I c seconda parte del ricorso principale, a p. 13 §§ 17 c) e 24 primo capoverso dell'atto di appello, deduce violazione della l. r. [21/2014 da parte del regolamento](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=11&idDocMaster=4058149&idUnitaDoc=22045227&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza), nella parte in cui esso assoggetta a VDS anche gli stabilimenti assoggettati a VIA e ad AIA statale ovvero non solo regionale;

- con il sesto motivo, corrispondente alla II censura nella parte in cui essa richiama il motivo I c terza parte del ricorso principale, a p. 13 §§ 17 c) e 24 secondo capoverso dell'atto di appello, deduce violazione dei principi generali in tema di partecipazione, sostenendo che il regolamento si sarebbe dovuto adottare con la partecipazione al relativo procedimento dei gestori degli impianti interessati;

- con il settimo motivo, corrispondente alla II censura nella parte in cui essa richiama il motivo II prima parte del ricorso principale, a p. 16 §§ 25-26 dell'atto di appello, deduce ulteriore violazione della l.r. 21/2014, in quanto lo stabilimento non sarebbe fonte di IPA, e quindi non dovrebbe essere assoggettato alla disciplina in esame;

- con l'ottavo motivo, corrispondente alla II censura nella parte in cui essa richiama il motivo II seconda parte del ricorso principale, a p. 16 §§ 27-29 dell'atto di appello, deduce illegittimità del regolamento per incostituzionalità della l.r. 21/2014 stessa che lo prevede. La legge regionale in questione sarebbe in contrasto con l'[art. 117 comma 2 lettera s) della Costituzione](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=10&idDocMaster=167881&idUnitaDoc=843374&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) in tema di competenza statale sull'ambiente, perché surrettizia rispetto alle norme sull'AIA di cui al [d. lgs. 152/2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948234&idUnitaDoc=20120608&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza), che prevede il riesame dell'AIA su richiesta del Sindaco, in caso di criticità sopravvenute, e non come nella legge in esame un intervento della Regione e della relativa autorità sanitaria, con potere di disporre la sospensione dell'attività. La legge regionale contrasterebbe poi anche con gli [artt. 3](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=10&idDocMaster=167881&idUnitaDoc=843150&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) e [41 Cost](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=10&idDocMaster=167881&idUnitaDoc=843229&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza), perché prevedrebbe un danno sanitario non definito come fonte di responsabilità, e con l'art. 117 comma 2 lettera l) perché invasiva della competenza statale in tema di ordinamento civile;

- con il nono motivo, corrispondente alla II censura nella parte in cui essa richiama il I motivo dei I motivi aggiunti, a p. 20 §§ 30-33 dell'atto di appello, deduce illegittimità sopravvenuta del regolamento impugnato per contrasto con il successivo regolamento statale D.M. 24 aprile 2013, che disciplina il medesimo oggetto;

- con il decimo motivo, corrispondente alla II censura nella parte in cui essa richiama il II motivo dei I motivi aggiunti, a p. 20 §§ 34-36 dell'atto di appello, deduce ancora eccesso di potere per irrazionalità: la VDS prevista dal regolamento statale si paleserebbe irrazionale anche per confronto con l'analogo istituto previsto dal regolamento statale, sotto una serie di aspetti che elenca;

- con l'undicesimo motivo, corrispondente alla II censura nella parte in cui essa richiama il I motivo dei II motivi aggiunti, a p. 23 §§ 37-40 dell'atto di appello, deduce eccesso di potere per mancanza di istruttoria quanto al rapporto di valutazione speditiva, che confermerebbe l'irrazionalità dei criteri adottati dal regolamento regionale. In sintesi, il rapporto utilizzerebbe i dati senza indicare se e in qual misura le criticità rilevate dipendono dall'inquinamento industriale o da altri fattori (p. 20 prime cinque righe dell'atto);

- con il dodicesimo motivo, corrispondente alla II censura nella parte in cui essa richiama il II motivo dei II motivi aggiunti, a p. 26 §§ 41-44 dell'atto di appello, deduce, sempre quanto al rapporto di valutazione speditiva, ulteriore eccesso di potere per mancanza di istruttoria: il rapporto sarebbe intrinsecamente errato, perché deciderebbe di passare alla fase ulteriore della VDS in base ad un criterio a sua volta errato, ovvero in base al confronto fra i dati ricavati con un metodo predittivo, cd risk assesment, e i dati epidemiologici reali della popolazione;

- con il tredicesimo motivo, corrispondente alla II censura nella parte in cui essa richiama il III motivo dei II motivi aggiunti, a p. 27 §§ 45-49 dell'atto di appello, deduce infine, sempre quanto al rapporto di valutazione speditiva, ulteriore eccesso di potere per carenza dei presupposti, nel senso che il rapporto stesso seguirebbe una metodologia non affidabile, che non consentirebbe di stimare il danno sanitario reale.

5. Hanno resistito le amministrazioni statali, con atti 27 febbraio e 6 marzo 2019, la Regione, con atto 16 aprile 2019, l'ARPA Puglia, con memoria 29 aprile 2019, e l'Azienda sanitaria di Brindisi, con memoria 28 giugno 2019, ed hanno tutte chiesto che l'appello sia respinto.

6. Con memorie e repliche rispettivamente 16 novembre e 27 novembre 2019 per la Regione e 18 novembre e 28 novembre 2019 per l'azienda, le parti hanno ribadito le rispettive asserite ragioni.

7. All'udienza del 19 dicembre 2019, la Sezione ha quindi trattenuto il ricorso in decisione.

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

9. È infondato il primo motivo di appello, che critica la sentenza impugnata per avere ritenuto inammissibile, come si è visto per originario difetto di interesse, il ricorso di I grado.

9.1 Condividendo sul punto quanto già affermato dal Giudice di I grado, il Collegio ricorda il costante e risalente orientamento giurisprudenziale secondo il quale i regolamenti e gli atti amministrativi generali sono impugnabili in via diretta solo ove contengano disposizioni in grado di ledere in via diretta ed immediata le posizioni giuridiche soggettive dei destinatari; negli altri casi, divengono impugnabili solo quando sorge l'interesse a ricorrere, ovvero assieme all'atto applicativo che produca una lesione effettiva, e non solo ipotetica o futura: in tali termini, per tutte [C.d.S.](https://dejure.it/" \l "/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948490&idUnitaDoc=20124874&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) sez. V 7 ottobre 2016 n. 4130 e 6 maggio 2015 n. 2260, nonché sez. VI 29 marzo 1996 n. 512.

9.2 Ciò posto, applicando il principio delineato al caso di specie, il Collegio osserva, anche qui condividendo quanto affermato dal Giudice di I grado, che nel regolamento impugnato disposizioni immediatamente lesive non ve ne sono. Il regolamento stesso dà applicazione all'art. 2 della l.r. 21/2014, che prevede che le autorità sanitaria ed ambientale regionali debbano almeno ogni anno redigere un "rapporto di valutazione del danno sanitario (VDS) anche sulla base del registro tumori regionale e mappe epidemiologiche sulle principali malattie a carattere ambientale", senza peraltro che, per il solo fatto di questa redazione, vengano imposti a qualunque privato oneri particolari. Gli esiti possibili sono poi dettagliati nell'art. 6 del regolamento stesso, per cui le autorità competenti "provvedono a verificare preliminarmente la presenza di eventuali criticità sotto il profilo sanitario associate ai dati ambientali come sopra definiti, attraverso opportuni indicatori disponibili della descrizione dello stato di salute della popolazione". All'esito, vi sono tre possibilità: in primo luogo, "ove da tale esame non emergano criticità, il rapporto conclude per la non sussistenza di danno sanitario", e quindi non impone alcuna prescrizione ad alcuno; può poi accadere che le criticità invece emergano, e in tal caso "In caso contrario, si procede con le successive attività, di cui al ... diagramma di flusso" contenuto nell'allegato A del regolamento. Il diagramma in questione è in sostanza un riassunto, nelle forme dello schema a blocchi, della procedura nel suo complesso, e prevede, nel caso in esame in cui le criticità vi siano, si debba procedere ad un confronto con i dati sanitari ed epidemiologici, ovvero in sostanza ad un approfondimento istruttorio; all'esito di tale approfondimento, in sintesi estrema, si potrà concludere o non concludere per la sussistenza del danno sanitario.

9.3 Tanto premesso, si debbono fare due osservazioni. In primo luogo, la procedura di valutazione delineata dal regolamento, che si è appena illustrata per sommi capi, si svolge per così dire d'ufficio, nel senso che non impone alle aziende ad essa sottoposte alcun immediato specifico onere di collaborazione, ad esempio nel senso di un obbligo di formare una documentazione ovvero di raccogliere e mettere a disposizione determinati dati. In secondo luogo, anche quando, a norma del regolamento, un danno sanitario venga ritenuto sussistente, non vi sono conseguenze dirette ed automatiche a carico delle imprese, perché per imporre loro le citate riduzioni di emissioni di cui agli artt. 3 e ss. della legge, è necessario che il relativo rapporto, ai sensi dell'art. 6 della legge stessa, sia sottoposto, come si è detto sopra, alle interessate per le loro osservazioni e validato dalla Giunta regionale tramite una presa d'atto. Si deve quindi concordare con il Giudice di I grado nel senso che il regolamento impugnato non contiene alcuna disposizione immediatamente lesiva.

9.4 Analogo discorso, sempre in accordo con quanto ritenuto dal Giudice di I grado, va svolto per il Rapporto di valutazione speditiva impugnato con i motivi aggiunti, rapporto che a semplice lettura si qualifica come atto istruttorio, non autonomamente impugnabile perché non direttamente lesivo, come ritenuto anche in questo caso da pacifica e risalente giurisprudenza, per tutte già [C.d.S.](https://dejure.it/" \l "/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948490&idUnitaDoc=20124874&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) sez. VI 17 marzo 2000 n. 1440. Il Rapporto stesso infatti (cfr. il § 11 "Considerazioni finali" a p. 146 del documento) dichiara che le conclusioni raggiunte hanno un carattere preliminare, e ritiene in sintesi necessario un approfondimento istruttorio: sulla base di tali contenuti, non ritiene in positivo sussistente allo stato alcun danno sanitario, né tantomeno impone ad alcun soggetto prescrizioni di sorta.

10. La difesa della ricorrente appellante ha contestato la pronuncia di inammissibilità sulla base degli argomenti di cui subito, riferiti tanto al regolamento quanto, secondo logica all'atto applicativo, argomenti che peraltro il Collegio ritiene non condivisibili.

10.1 In primo luogo, come si è accennato, la difesa della ricorrente appellante sostiene (appello, p. 9 § 10) che il Giudice di I grado avrebbe giudicato su un petitum errato, che ella non avrebbe mai inteso formulare, dato che in realtà contesta la decisione dell'amministrazione in quanto tale di assoggettarla alla procedura in esame. Si risponde che in linea di fatto il petitum contenuto nel ricorso e nei motivi aggiunti di I grado si identifica con la domanda di annullamento degli atti ivi indicati: ciò posto, anche nei processi che, come pacificamente accade per il processo amministrativo di impugnazione, sono governati dal principio dispositivo, la volontà della parte attrice può senz'altro conformare la domanda secondo i propri intenti, ma deve farlo entro i limiti consentiti dalla legge processuale, e in particolare può ottenere una pronuncia di merito solo quando sussistano i relativi presupposti di trattabilità definiti dalla legge processuale stessa. Ripetendo allora quanto già detto, nel processo amministrativo una pronuncia di merito è possibile solo a fronte di un atto amministrativo che causi un concreto pregiudizio al destinatario, e non nel caso di una lesione futura ed eventuale, che potrebbe essere prodotta da successivi atti che del primo facciano applicazione.

10.2 Sul punto, la difesa della ricorrente appellante ha sostenuto (appello, p. 10 § 11) che il regolamento impugnato sarebbe immediatamente lesivo, in quanto sarebbe un regolamento provvedimento che identifica già i propri destinatari, e in quanto il proprio assoggettamento alla valutazione annuale sarebbe già attuale, non ipotetico o futuro, e produrrebbe "ricadute negative" in termini, come si è detto, di oneri e costi per studi e consulenze da effettuare per rispondere ai rilievi dell'amministrazione e di immagine, come rischio di veder danneggiata la propria reputazione nel caso in cui fossero resi noti gli esiti sfavorevoli della procedura, che si assume viziata sin dai presupposti, e quindi per definizione produttiva di risultati erronei.

10.3 Si risponde sul primo punto che l'identificazione dei destinatari di un regolamento non comporta ancora che a loro carico sussistano conseguenze sfavorevoli che ne legittimano l'immediata impugnazione: se ciò fosse vero, ad esempio i regolamenti che si rivolgono alla generalità dei cittadini, ad esempio di un Comune, dovrebbero essere immediatamente impugnabili da ciascuno di loro.

Entrambe le sentenze che la difesa della ricorrente appellante cita a sostegno della propria tesi (ovvero [C.d.S.](https://dejure.it/" \l "/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948490&idUnitaDoc=20124874&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) sez. IV 18 novembre 2013 n. 5451 e 16 febbraio 2012 n. 812) tengono per fermo il principio che per impugnare immediatamente un regolamento deve sussistere l'interesse attuale ad agire nei termini sin qui esposti, a prescindere dall'individuazione dei destinatari.

Sul secondo punto, si risponde che, come già detto, dall'assoggettamento dell'azienda alla procedura di VDS non deriva alcun immediato onere, neanche nelle forme di una necessaria collaborazione al procedimento.

La tesi per cui l'azienda sarebbe obbligata ad effettuare studi particolari quindi non risponde al vero, mentre il paventato danno all'immagine che deriverebbe dalla diffusione di notizie false è configurato dalla stessa parte come "rischio", e quindi ancora una volta come solo futuro ed eventuale, e comunque non riconducibile come effetto tipico agli atti impugnati.

10.4 La difesa della ricorrente appellante ha infine sostenuto ([appello, pp. 11-12](https://dejure.it/#/ricerca/giurisprudenza_documento_massime?idDatabank=0&idDocMaster=3881367&idUnitaDoc=0&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) §§ 12-14) che il regolamento in questione sarebbe immediatamente impugnabile anche se lo si qualificasse non come regolamento provvedimento, ma come regolamento volizione preliminare, ovvero che necessita di atti applicativi.

Essa sostiene infatti in sintesi che si tratterebbe di un regolamento di scontata attuazione, di carattere sostanzialmente sanzionatorio, e quindi ancora una volta immediatamente lesivo.

Si risponde che la "scontata attuazione" del regolamento in parola è innanzi tutto una supposizione della parte, che non è suffragata da alcun indizio contenuto nella legge o nel regolamento, e nemmeno dai fatti, dato che, come affermato dalla sentenza di primo grado, ad alcuni anni di distanza dall'approvazione della legge, nulla di concretamente incidente sull'attività delle imprese è seguito.

Inoltre, quand'anche il regolamento contenga previsioni attributive di poteri di natura vincolata o caratterizzati dalla discrezionalità tecnica, in ogni caso la loro lesività diventerà attuale solo nel caso di emanazione degli atti applicativi, che abbiano riscontrato la sussistenza delle relative circostanze di fatto giustificative.

In altri termini, la 'regola della doppia impugnazione' - della disposizione regolamentare e dell'atto applicativo, quando questo sia emanato - si applica anche quando la disposizione regolamentare imponga di emanare un provvedimento avente un contenuto predeterminato, a seguito del riscontro di specifiche circostanze di fatto.

10.5 L'appellante ha dedotto che i regolamenti che prevedono sanzioni, intese in senso sostanziale, sarebbero immediatamente impugnabili, senza bisogno di attendere l'atto applicativo.

Tuttavia, dato e non concesso che i provvedimenti applicativi della l.r. 21/2014 in esame possano essere qualificati come sanzionatori, rileva il principio enunciato da questo Consiglio con la sentenza della sez. VI 26 marzo 2015, n. 1595 (che ha riformato la sentenza di primo grado citata dall'appellante), per il caso di impugnazione del regolamento sulle sanzioni emesse dalla CONSOB (ovvero per un caso in cui i provvedimenti applicativi sono impugnabili avanti il Giudice ordinario).

In tale ipotesi (così come per i casi in cui i regolamenti impongano o vietino comportamenti, con regole la cui violazione comporti l'irrogazione di sanzioni contestabili innanzi al giudice civile), l'impugnazione immediata del regolamento che li disciplina è necessitata, perché è l'unico mezzo per conseguirne l'annullamento avanti il Giudice amministrativo, potendo il Giudice ordinario soltanto procedere alla disapplicazione nel caso singolo: in questo caso, l'interesse attuale a rimuovere la disposizione regolamentare sussiste, al fine di far considerare lecita la condotta dalla norma qualificata ex se come illecita.

Si tratta però di una fattispecie evidentemente diversa da quella per cui è causa.

11. L'infondatezza del primo motivo comporta l'improcedibilità di tutti i restanti, che come si ricava a semplice lettura, presuppongono la sussistenza delle condizioni di trattabilità nel merito del ricorso originario.

12. In definitiva, l'appello va respinto e rimane ferma la dichiarazione di inammissibilità per difetto di interesse del ricorso di primo grado.

13. La particolarità del caso deciso, sul quale non constano precedenti editi negli esatti termini, è giusto motivo per compensare le spese.

**PQM**

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto (ricorso n. 1483/2019), lo respinge.

Spese del secondo grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 dicembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Daniela Di Carlo, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere, Estensore

Alessandro Verrico, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 27 GEN. 2020.

**T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I, 10/10/2019, (ud. 02/10/2019, dep. 10/10/2019), n.11701**

Massime

Con rituale ricorso a questo Tribunale, la G.M.G Elettromeccanica S.n.c. di Cl. An. & C. ("GMG") chiedeva l'annullamento, previa sospensione, dei provvedimenti in epigrafe, concernenti la disposta annotazione, da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ("Anac" o "Autorità"), nel relativo casellario informatico all'esito della relativa fase di partecipazione procedimentale, concernente la notizia dell'adozione di un provvedimento sanzionatorio da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ("AGCM") sulla base di una riscontrata intesa restrittiva della concorrenza, contraria all'[articolo 101 TFUE](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=11&idDocMaster=244551&idUnitaDoc=1400236&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza), consistente in una pratica concordata e continuata nel tempo tra diverse imprese, tra cui GMG stessa, volta a distorcere fortemente i meccanismi di confronto concorrenziale in occasione di ventiquattro procedure pubbliche indette dalla stazione appaltante Trenitalia s.p.a. per l'approvvigionamento di beni e servizi elettromeccanici a uso ferroviario.

La ricorrente, ponendo in evidenza i tempi del procedimento, lamentava, in sintesi, quanto segue.

"1) Irretroattività della sanzione dell'annotazione e dell'ipotesi di illecito professionale costituita dal provvedimento di condanna dell'Antitrust. Errata e falsa applicazione dell'[art. 80 comma 5 lettera c) del D. Lgs n. 50/2016](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=4977851&idUnitaDoc=29881167&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza), del punto 2.1.3.1 delle Linee Guida ANAC n. 6/2016, dell'art. 1 della [Legge n. 689/1981, dell'art. 2](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=2090629&idUnitaDoc=6340007&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza)[c.p., dell'art. 25](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=10&idDocMaster=3948141&idUnitaDoc=20111751&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza)/2 [Cost. e dell'art. 3](https://dejure.it/" \l "/ricerca/fonti_documento?idDatabank=10&idDocMaster=167881&idUnitaDoc=843150&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) della [Legge n. 241/1990](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3949324&idUnitaDoc=20159422&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza)."

Per GMG i fatti oggetto della condanna erano stati individuati tra il marzo 2008 e il settembre 2011 e il provvedimento di condanna adottato dall'AGCM era stato pronunciato solo in data 27 maggio 2015, divenendo inoppugnabile dalla data del 26 luglio 2015, perché la ricorrente non aveva adito il giudice amministrativo per contestarne la legittimità. Ne derivava che erano tutti eventi ampiamente precedenti la deliberazione del 16 novembre 2016, con la quale l'Anac, in attuazione delle disposizioni dell'art. 80, commi 5 e 13, lett. c), del d. lgs n. 50 del 19 aprile 2016, aveva introdotto per la prima volta nell'ordinamento, tra le fattispecie idonee ad incidere sull'integrità e affidabilità dell'operatore economico, quella afferente i provvedimenti di condanna, divenuti inoppugnabili o confermati con sentenza passata in giudicato, dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Era quindi contestata l'esistenza di una fattispecie di illecito professionale meritevole di segnalazione (ed eventualmente causa di esclusione dalle procedure di gara), dato che al momento della realizzazione della condotta sanzionata - ma anche alla data del successivo accertamento da parte dell'AGCM - la fattispecie in parola non era considerata ai sensi dell'allora vigente [art. 38 del d. lgs n. 163/2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20131896&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) e, dunque, non integrava il presupposto occorrente ai fini dell'annotazione al casellario informatico, non potendosi invocare una natura retroattiva della previsione legislativa della nuova fattispecie d'illecito professionale, in assenza di specifica indicazione da parte del punto 2.1.3.1 delle Linee Guida n. 6 dell'Anac, con conseguente applicazione dell'art. 11 delle "Preleggi", come osservato in fattispecie analoghe da giurisprudenza che era richiamata.

"2) Violazione e falsa applicazione dell'[art. 3 della Legge n. 241/1990](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3949324&idUnitaDoc=20159428&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) con riferimento alla dedotta violazione dell'art. 80, co. 5, lett. c) D. Lgs. n. 50/2016 e delle linee Guida ANAC n. 6/2016 per omessa motivazione sull'applicazione retroattiva della neointrodotta fattispecie d'illecito professionale costituita dalla pronuncia di una condanna antitrust. Eccesso di potere: carenza d'istruttoria - difetto e travisamento dei presupposti - motivazione insufficiente - irragionevolezza e ingiustizia manifesta".

Nel provvedimento impugnato, l'Anac non aveva offerto alcuna motivazione - né espletato alcuna attività istruttoria - a supporto dell'applicabilità retroattiva della neointrodotta fattispecie d'illecito professionale e della sua annotabilità presso il casellario informatico, escludendosi ogni automaticità e obbligatorietà dell'annotazione stessa.

"3) Inammissibilità e/o improcedibilità della segnalazione dell'AGCM per violazione dei termini regolamentari di comunicazione e difetto di motivazione. Violazione ovvero errata e falsa applicazione dell'[art. 8 del D. Lgs. n. 163/2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20131868&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza), del comma 10 dell'[art. 213 del D. Lgs. n. 50/2016](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=4977851&idUnitaDoc=29881329&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza), dell'art. 46 del Reg.to Unico ANAC, dell'art. 11 del Reg.to ANAC 6.6.2018 e dell'[art. 3 L. n. 241/1990](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3949324&idUnitaDoc=20159428&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza). Eccesso di potere: carenza d'istruttoria - carenza dei presupposti - motivazione insufficiente - sviamento".

Vi era stata una rilevante tardività della segnalazione inoltrata dall'AGCM, trasmessa e acquisita al protocollo dell'Anac in data 10 agosto 2017, a distanza di ben due anni e tre mesi dall'adozione (27 maggio 2015) della sanzione "antitrust" di cui era richiesta l'annotazione.

Il ritardo non trovava alcuna giustificazione giuridica o fattuale, in quanto la ricorrente non aveva mai contestato la legittimità della sanzione amministrativa innanzi al giudice amministrativo e tanto l'[art. 8 del previgente "codice degli appalti](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=4977851&idUnitaDoc=29881082&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza)" quanto l'art. 46 del Regolamento Unico vigente al momento dei fatti oggetto di causa nonché l'art. 11 di quello attualmente in vigore ponevano termini stringenti (prima dieci e poi trenta giorni) alle stazioni appaltanti per inviare le rispettive segnalazioni.

Anche in questo caso, la ricorrente lamentava che non vi fosse stata alcuna motivazione sulle ragioni del ritardo.

"4) Violazione dei termini regolamentari di conclusione del procedimento e avvenuta consumazione del potere decisorio:

Violazione ovvero errata e falsa applicazione dei commi 3 e 4 dell'[art. 8 del D. Lgs. n. 163/2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20131868&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza), del comma 10 dell'art. 213 del D. Lgs. n. 50/2016, del Reg.to Unico ANAC e dell'art. 17 del Reg.to ANAC del 6 giugno 2018. Eccesso di potere: carenza d'istruttoria - carenza dei presupposti - motivazione insufficiente - sviamento."

Il procedimento in esame era stato avviato in data 3 novembre 2017 ma si era concluso oltre il termine massimo (centottanta giorni) di cui al richiamato Regolamento, in data 17 maggio 2018, oltre quindici giorni dalla data del 2 maggio 2018 corrispondente al compimento del centottatesimo giorno.

"5) Violazione dei termini regolamentari di comunicazione di avvio del procedimento.

Violazione ovvero errata e falsa applicazione dei commi 3 e 4 dell'[art. 8 del D. Lgs. n. 163/2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20131868&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) e degli artt. 11 e 12 Reg.to ANAC del 6.6.2018. Eccesso di potere: carenza d'istruttoria - carenza dei presupposti - motivazione insufficiente - sviamento."

Dal combinato disposto delle riportate disposizioni regolamentari si evinceva che, a fronte dell'omessa tempestiva segnalazione da parte dell'AGCM nel mese di giugno del 2015, l'Anac avrebbe dovuto avviare d'ufficio il procedimento di annotazione nei successivi novanta giorni, vale a dire entro il 24 settembre 2015. Invece, la comunicazione dell'avvio del procedimento era avvenuta soltanto in data 3 novembre 2017.

Si costituivano in giudizio l'Anac e l'AGCM, affidando ciascuna a una distinta memoria per la camera di consiglio l'illustrazione delle tesi orientate a evidenziare l'infondatezza e l'inammissibilità del ricorso. Tale inammissibilità era eccepita dall'AGCM per carenza di lesività e interesse in relazione alla impugnata nota di questa Autorità, che si era limitata a trasmettere l'elenco delle imprese coinvolte in illeciti concorrenziali.

Con l'ordinanza in epigrafe, questa Sezione prendeva atto dell'intervenuta rinuncia all'istanza cautelare.

In prossimità della trattazione di merito parte ricorrente depositava una memoria illustrativa delle proprie tesi, anche a confutazione delle eccezioni e delle deduzioni delle Autorità costituite, e la causa era trattenuta in decisione alla pubblica udienza del 2 ottobre 2019.

**Diritto**

Il Collegio, in primo luogo, non rileva che il ricorso sia inammissibile nella sua integralità - come eccepito nella memoria dell'AGCM - dato che oggetto del gravame é in principalità il provvedimento di iscrizione dell'Anac, di cui la comunicazione dell'AGCM, pure impugnata, costituiva presupposto di fatto.

Per quanto riguarda l'impugnabilità del provvedimento dell'Anac di iscrizione nel casellario informatico, la giurisprudenza ha concluso da tempo nel senso dalla sua ammissibilità, dato che l'iscrizione della notizia segnalata nel casellario comporta comunque, per la società che la subisce, conseguenze dirette e concrete rispetto alle future gare cui intende partecipare, indipendentemente dalla disposta interdittiva specifica. ([Cons. Stato, Sez. V, 28.3.19, n. 2069](https://dejure.it/" \l "/ricerca/giurisprudenza_documento_massime?idDatabank=0&idDocMaster=8045103&idUnitaDoc=0&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza); Sez. VI, 20.11.17, n. 5331; TAR Sicilia, Pa, Sez. III, 29.7.19, n. 1957; [TAR Campania, Na, Sez. V, 5.3.18, n. 1395](https://dejure.it/#/ricerca/giurisprudenza_documento_massime?idDatabank=0&idDocMaster=7435946&idUnitaDoc=0&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza); TAR Lombardia, Mi, Sez. IV, 20.2.18, n. 488).

Pertanto, l'inammissibilità rilevata è da dichiararsi solo nella parte in cui in cui si impugnano atti aventi mero effetto "endoprocedimentale", come la nota di comunicazione di avvio del procedimento e quella di mera comunicazione dell'adozione della sanzione da parte dell'AGCM ([TAR Lazio, Sez. I, 12.6.18, n. 6529](https://dejure.it/#/ricerca/giurisprudenza_documento_massime?idDatabank=0&idDocMaster=7474165&idUnitaDoc=0&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza); TAR Lombardia, Mi, Sez. I, 9.1.18, n. 37).

Passando a esaminare il gravame, si rileva l'infondatezza del primo motivo, con il quale, in sostanza, GMG lamenta che la disposta iscrizione sia avvenuta in violazione del principio dell'"irretroattività".

In merito, il Collegio osserva che la giurisprudenza ha chiarito come la deliberazione dell'Autorità preposta (ora Anac, già "AVCP"), con la quale si dispone l'annotazione nel casellario informatico delle imprese, quando non è accompagnata dalla sanzione interdittiva e non limita la possibilità di partecipare all'affidamento di commesse pubbliche, non assume un carattere sanzionatorio ma, in presenza dei suoi presupposti, costituisce un mero "atto dovuto" ([TAR Lazio, Sez. I, n. 6529/18](https://dejure.it/#/ricerca/giurisprudenza_documento_massime?idDatabank=0&idDocMaster=7474165&idUnitaDoc=0&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) cit. e 6.11.17, n. 11015).

Tale caratteristica, d'altro canto, risulta evidenziata già nell'atto di comunicazione di avvio del procedimento del 3 novembre 2017, ove è esplicitamente indicato che l'annotazione "...ha la sola finalità di rendere pubblicamente noti i fatti segnalati. L'inserimento dell'annotazione assume valore di pubblicità/notizia del provvedimento assunto dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato...".

Di conseguenza, non può invocarsi la giurisprudenza illustrata nel ricorso, concernente la diversa fattispecie in cui erano all'attenzione del giudice provvedimenti di contenuto formalmente e/o sostanzialmente sanzionatorio, non avendo in alcun modo l'Anac dato applicazione alla disposizione di cui all'[art. 213, comma 13, d.lgs. n. 50/2016](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=4977851&idUnitaDoc=29881329&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) a lei attributivo di potere "sanzionatorio".

Non applicandosi il principio di "irretroattività" come invocato dalla ricorrente e inerente alla fattispecie amministrative afflittivo/sanzionatorie, viene in rilievo il principio generale, secondo il quale gli atti e/o i provvedimenti amministrativi sono disciplinati dalla normativa vigente all'epoca della loro emanazione, da rinvenirsi nel momento conclusivo della fase costitutiva, atteso che la legittimità di un provvedimento amministrativo si deve accertare con riferimento allo stato di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione (per tutte: [Cons. Stato, Sez. V, 20.12.18, n. 7187](https://dejure.it/" \l "/ricerca/giurisprudenza_documento_massime?idDatabank=0&idDocMaster=7848790&idUnitaDoc=0&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) e [TAR Campania, Na, Sez. III, 3.9.18, n. 5317](https://dejure.it/#/ricerca/giurisprudenza_documento_massime?idDatabank=0&idDocMaster=7718555&idUnitaDoc=0&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza)).

Pertanto, la corretta applicazione del principio "tempus regit actum" comporta che la pubblica amministrazione deve valutare anche le modifiche normative intervenute durante il procedimento, non potendo considerarsi l'assetto normativo come cristallizzato in via definitiva alla data dell'atto che vi ha dato avvio ([TAR Sicilia, Pa, Sez. I, 23.11.18, n. 2430](https://dejure.it/#/ricerca/giurisprudenza_documento_massime?idDatabank=0&idDocMaster=7817646&idUnitaDoc=0&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza)).

Nel caso in esame, quindi, non assumono rilevo né la data di compimento dei fatti oggetto della sanzione "antitrust" né quella di adozione della sanzione stessa da parte dell'AGCM, fermo restando che la medesima ricorrente ammette nella sua memoria - a differenza di quanto scritto nel ricorso introduttivo - di avere in realtà contestato quest'ultima in sede giurisdizionale, con sentenza di primo grado di reiezione passata in giudicato a far data dal 26 maggio 2016, come evidenziato nelle sue difese dall'AGCM.

A ciò deve aggiungersi la condivisibilità di quanto dedotto dall'Anac, nel senso che il procedimento di cui alla disposta annotazione si era, comunque, avviato e concluso nel vigore del [d.lgs. n. 50/2016](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=4977851&idUnitaDoc=29881070&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) ("[nuovo codice dei contratti pubblici](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=4977851&idUnitaDoc=29881070&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza)"), in seguito alla comunicazione, in data 10 agosto 2017, da parte dell'AGCM, della lista dei provvedimenti sanzionatori rilevanti ai fini dell'art. 80, comma 5, lett. c), d.lgs. cit. e della susseguente comunicazione a GMG dell'avvio del procedimento che la riguardava unitamente alle altre imprese sanzionate.

Sotto tale profilo, pertanto, non è individuabile alcuna applicazione retroattiva delle norme del "nuovo codice", trattandosi di un procedimento successivo e diverso da quello avviato e concluso a suo tempo dall'AGCM, nel vigore del "[vecchio codice](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20131856&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza)" di cui al [d.lgs. n. 163/06](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20131856&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza).

La successione degli eventi alla base dell'impugnata annotazione, poi, appare lineare e priva di illogicità, in quanto, sulla base della descrizione "non tassativa" (in tal senso, [Cons. Stato, Sez. V, 2.3.18, n. 1299](https://dejure.it/" \l "/ricerca/giurisprudenza_documento_massime?idDatabank=0&idDocMaster=7435757&idUnitaDoc=0&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) e [Tar Lazio, Sez. III, 8.3.18, n. 2668](https://dejure.it/#/ricerca/giurisprudenza_documento_massime?idDatabank=0&idDocMaster=7288648&idUnitaDoc=0&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza)) delle ipotesi di esclusione di cui al richiamato art. 80, comma 5, lett. c), [d.lgs. n. 50/16](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=4977851&idUnitaDoc=29881070&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza), l'Anac ha adottato le sue Linee Guida n. 6 di attuazione di tale norma - peraltro non impugnate nella presente sede - anche ai sensi dell'art. 80, comma 13, cit. e dell'art. 213, comma 10, [d.lgs. n. 50/16](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=4977851&idUnitaDoc=29881070&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza), per poi aggiornarle entro fine giugno 2017, attraverso una consultazione pubblica, dopo l'entrata in vigore del c.d. "correttivo" al codice di cui al [d.lgs. n. 56/2017](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=5346165&idUnitaDoc=32678109&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza); dopo incontri tecnici, nel luglio 2017 erano comunicate dall'Anac all'AGCM le modalità di trasmissione dei provvedimenti sanzionatori in argomento, nell'agosto 2017 era inviato il ricordato elenco all'Anac e nel novembre 2017 era avviato da quest'ultima il procedimento nei confronti della ricorrente.

Di conseguenza, non inerendo alla fattispecie il principio generale di "irretroattività" come invocato dalla ricorrente nel primo motivo di ricorso, perde consistenza anche quanto lamentato nel secondo, sulla carenza di motivazione e di istruttoria a supporto dell'applicabilità retroattiva della norma, dato che nessuna retroattività è individuabile nella fattispecie e l'Anac ha dato esecuzione alle sue Linee Guida n. 6, che individuavano tra le ipotesi sulla carenza di integrità e affidabilità del partecipante a pubbliche gare anche l'adozione di provvedimenti definitivi in materia di "antitrust", applicabili al momento dell'adozione della impugnata annotazione, che imponevano tale operazione, a differenza delle ipotesi in cui la normativa fa riferimento all'annotabilità di notizie, estranee a ipotesi specifiche ma ritenute "utili" dall'Autorità secondo una valutazione discrezionale da esternare in adeguata motivazione, a cui si riferisce la giurisprudenza richiamata dalla ricorrente.

Parimenti infondato è il terzo motivo di ricorso, sul rispetto dei tempi del procedimento.

Per quanto sopra precisato e in relazione alla lamentata segnalazione intervenuta solo il 10 agosto 2017 da parte dell'AGCM, il Collegio evidenzia che la circostanza è logicamente legata alla conclusione della fase che ha visto le due Autorità dialogare per individuare le modalità di trasmissione della comunicazione dei provvedimenti sanzionatori adottati dall'AGCM, dopo la consultazione pubblica sull'aggiornamento delle Linee Guida n. 6 dell'Anac e l'espressione del relativo parere da parte del Consiglio di Stato in sede consultiva.

Logicamente l'AGCM ha quindi dato il via alle segnalazioni solo dopo la definizione delle modalità in questione e dopo l'introduzione della fattispecie che considerava anche la sanzione in materia "antitrust" nell'ambito della fattispecie di cui all'art. 80, comma 5, cit. Per la segnalazione in questione, pertanto, non doveva valutarsi - ai fini dell'annotazione - l'epoca dei fatti e anche la data di "irrevocabilità" della sentenza del TAR che aveva respinto il ricorso di GMG ma il momento da quando si erano consolidate le modalità di dialogo tra le due Autorità, alla luce del ricordato principio del "tempus regit actum".

La normativa del Regolamento richiamata dalla ricorrente (di cui alle versioni vigenti al momento dei fatti e all'attualità) non sono rilevanti, riguardando i tempi a carico della stazione appaltante, fermo restando che le stesse Linee Guida n. 6, in argomento, non prevedono tempi perentori per le stazioni appaltanti per la comunicazione all'Anac ai fini dell'iscrizione nel casellario informatico di cui all'[art. 213, comma 10, d.lgs. n. 50/16](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=4977851&idUnitaDoc=29881329&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza).

Anche in questo caso, pertanto, non era dovuta alcuna motivazione sulle ragioni del "ritardo", come lamentato dalla ricorrente, in quanto non vi era alcun ritardo "ex lege" da giustificare.

Parimenti infondato è anche il quarto motivo di ricorso, legato alla rilevata durata illegittima del procedimento, oltre i centottanta giorni previsti.

In realtà, come si evince dalla stessa comunicazione di avvio del procedimento, quest'ultimo non aveva riguardato la sola GMG ma tutte le altre imprese coinvolte nella sanzione "antitrust", per cui dovevano essere computati anche i termini concessi, per ciascuna di tali imprese, ai fini della partecipazione procedimentale, non rilevando che la ricorrente non abbia inteso produrre elementi.

Si evidenzia, sul punto, che l'art. 29 del Regolamento Anac in materia stabilisce che nella comunicazione di avvio, che segna l'inizio del procedimento sanzionatorio, sia indicato, tra l'altro, "il termine, non superiore a 180 giorni, per la conclusione del procedimento, decorrente dalla ricezione della comunicazione di avvio, fermi restando i casi di sospensione disciplinati nel presente regolamento"; l'ultimo comma stabilisce però, a sua volta, che "il termine per la conclusione del procedimento è sospeso in tutti i casi in cui il Regolamento prevede l'assegnazione di un termine alle parti o a terzi per le produzioni istruttorie sino alla scadenza del termine stesso e per il periodo necessario allo svolgimento dell'audizione ai sensi del successivo art. 30" e quest'ultimo è, appunto, relativo all'audizione delle parti in fase istruttoria.

Da ultimo, infondato è anche il quinto motivo, laddove si contesta che, a fronte dell'omessa tempestiva segnalazione da parte dell'AGCM dal giugno 2015 della sanzione, l'Anac avrebbe dovuto avviare d'ufficio il procedimento nei successivi novanta giorni.

Il Collegio osserva che le ragioni per cui l'AGCM ha provveduto nei tempi indicati sono state ritenute congrue e coerenti con l'evoluzione normativa e regolamentare, secondo quanto sopra precisato.

Inoltre, il Regolamento Anac richiamato dalla ricorrente è del 6.6.18 ed è quindi entrato in vigore dopo la comunicazione di avvio del procedimento; a ciò deve comunque aggiungersi che il relativo art. 11 si riferisce, al comma 2, alla potestà sanzionatoria nei confronti del soggetto inadempiente alla comunicazione di cui al comma 1 e così pure il successivo art. 12, senza che sia individuabile un obbligo di procedere d'ufficio alla annotazione entro i successivi novanta giorni, dato che il comma 1 del suddetto art. 12 prevede che il dirigente, entro il termine di 90 giorni dalla ricezione della segnalazione di cui all'art. 11, comma 1, valutati la documentazione e gli elementi a sua disposizione, "può" avviare il procedimento ai sensi del successivo art. 13.

L'uso dell'espressione "può" - e non "deve" - evidenzia il carattere meramente discrezionale dell'incombente, con esclusione di alcuna illegittimità nel caso di specie nel senso invocato dalla ricorrente.

Alla luce di quanto dedotto, pertanto, il ricorso non può trovare accoglimento.

La novità della fattispecie al momento della proposizione del ricorso consente di compensare eccezionalmente le spese di lite per la fase di merito, fermo quanto già disposto per la fase cautelare.

**PQM**

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo dichiara inammissibile e in parte lo respinge.

Spese compensate per la fase di merito, fermo quanto già disposto per la fase cautelare.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 2 ottobre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Ivo Correale, Consigliere, Estensore

Lucia Maria Brancatelli, Primo Referendario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 10 OTT. 2019.

**Consiglio di Stato sez. IV, 29/08/2019, (ud. 06/06/2019, dep. 29/08/2019), n.5984**

Massime

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso proposto innanzi al TAR per il Veneto, l'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico (APV) chiedeva l'annullamento del parere "Positivo con prescrizioni" n. 2234 del 25 novembre 2016 espresso dalla Commissione Tecnica VIA del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) sul progetto "Venis Cruise 2.0 - Nuovo Terminal Crociere di Venezia - Bocca di Lido", presentato dalle società Duferco Sviluppo S.r.l. e D.P. Consulting S.r.l., contestando la radicale carenza, sotto molteplici profili, dei presupposti legittimanti l'avvio del procedimento di VIA da parte di tali società, così come una "serie di gravi carenze ed omissioni contenutistiche" del progetto stesso.

L'Autorità esponeva che, in data 9 aprile 2015, le società Duferco Sviluppo S.r.l. e D.P. Consulting S.r.l. avevano presentato un'istanza di valutazione di impatto ambientale (VIA) del suddetto progetto ai sensi degli [artt. 165](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132056&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) e [183 del d.lgs. n. 163/2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132076&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza), corredata di progetto preliminare dello studio di impatto ambientale (SIA), inoltrandola ad una serie di amministrazioni statali, regionali e comunali (Ministero dell'Ambiente, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, Regione Veneto, Provincia di Venezia, Comune di Venezia e Comune di Cavallino Treporti), senza tuttavia coinvolgere l'Autorità odierna appellante, malgrado quest'ultima avesse già rappresentato ad una delle società proponenti la necessità di acquisire previamente il progetto, al fine di poter esprimere la valutazione di pubblico interesse dell'opera ai sensi dell'[art. 153, comma 19, del d.lgs. n. 163/2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132040&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza), nonché per il rilascio delle necessarie autorizzazioni all'occupazione di spazi demaniali in ambito portuale (cfr. nota di APV in data 27 marzo 2015).

L'odierna appellante, avendo avuto notizia di tale iniziativa e ritenendo che la procedura così avviata senza la propria partecipazione fosse priva dei necessari presupposti legittimanti, con una prima nota datata 13 aprile 2015, evidenziava alle amministrazioni competenti per il procedimento di VIA, che le due società promotrici, in quanto soggetti privati, non risultavano qualificabili come "soggetti aggiudicatori" ai sensi del combinato disposto degli [artt. 165](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132056&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) e [183 del d. lgs. n. 163/2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132076&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza), con conseguente carenza della loro legittimazione a presentare la citata istanza.

Inoltre, APV rilevava che, anche la fase di consultazione ("scoping") attivata in data [16 settembre 2014 ex art. 21 del d.lgs. n. 152/2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948234&idUnitaDoc=20120641&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) dalle medesime società non si era svolta nel rispetto delle prescrizioni che la stessa Commissione Tecnica VIA (CTVIA) aveva indicato con il parere n. 1689 del 19 dicembre 2014, giacché i privati proponenti non avevano previamente sottoposto ad APV il progetto in questione, come invece prescritto nel citato parere n. 1689, "trattandosi di un intervento su area interna al Piano Regolatore Portuale" e dovendo pertanto essere fornita "l'autorizzazione all'occupazione delle aree previste dall'Autorità competente" (paragrafo 1.3., a pag. 29, del parere n. 1689).

La stessa Avvocatura Distrettuale dello Stato, investita da AVP dell'esame della fattispecie, aveva negato, "considerata la natura pubblica dell'opera strategica de qua", che un soggetto privato potesse qualificarsi quale soggetto aggiudicatore. Infatti "la partecipazione di soggetti privati alla procedura di realizzazione delle infrastrutture strategiche in qualità di promotori è espressamente regolata dall'art. 165, secondo comma, e dall'art. 175 del Codice ed è subordinata, in ogni caso, alla specifica iniziativa dell'ente pubblico aggiudicatore (...). Unico soggetto legittimato ad instaurare il procedimento ivi delineato per la approvazione di opera strategica pubblica è dunque l'Ente pubblico nelle cui competenze rientri la realizzazione dell'opera stessa" (parere dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato pervenuto ad APV in data 23 ottobre 2015).

Avverso il parere "positivo con prescrizioni" espresso in data 25 novembre 2016 dalla Commissione Tecnica VIA sul progetto Venis Cruise 2.0, l'Autorità odierna appellante, innanzi al TAR per il Veneto, deduceva:

1) violazione e falsa applicazione degli [artt. 165,](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132056&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza)[3](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20131862&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) e [183 del d.lgs. n. 163/2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132076&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza), applicabili ratione temporis alla fattispecie in esame, ed eccesso di potere per carenza dei presupposti, difetto di istruttoria e contraddittorietà, poiché in base all'art. 165 citato, gli unici legittimati alla presentazione al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ai sensi dell'art. 162, comma 1, lett. b) del [d.lgs. n. 163 del 2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20131856&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza), del progetto preliminare dei lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi erano i "soggetti aggiudicatori" nelle cui competenze rientrava la relativa realizzazione, così come definiti dall'art. 3 del medesimo d.lgs., dovendosi quindi escludere che le menzionate società fossero in possesso di qualsivoglia legittimazione ad attivare la procedura suddetta;

2) violazione e falsa applicazione dell'art. 6, comma 1, lett. c), della l. n. 84/1994 e dell'art. 1 del D.M. 14 novembre 1994 ed eccesso di potere per carenza di istruttoria e per contraddittorietà manifesta, poiché l'elaborazione del progetto dell'infrastruttura in esame avrebbe dovuto essere previamente sottoposta all'Autorità Portuale di Venezia che, invece, era stata espressamente esclusa, da parte dei privati proponenti, dal novero dei destinatari dell'invio del progetto stesso, malgrado si trattasse, come rilevato dalla stessa CTVIA nel proprio parere n. 1689/2014, di un intervento riguardante un servizio di interesse generale (terminal passeggeri), ai sensi della legge n. 89/94, e per il quale occorreva quindi ottenere "l'autorizzazione all'occupazione delle aree previste dall'Autorità competente";

3) Violazione di legge: violazione e falsa applicazione, sotto ulteriore profilo, degli [artt. 165,](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132056&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza)[162,](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132053&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza)[161 del d.lgs. n. 163/2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132052&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza). Eccesso di potere per carenza dei presupposti e per contraddittorietà manifesta", giacché il progetto in relazione al quale la Regione Veneto aveva richiesto l'inserimento tra le "opere strategiche", e su cui era stata raggiunta la necessaria "intesa" con il Governo avrebbe riguardato il diverso intervento denominato "Adeguamento via acquea di accesso alla stazione Marittima di Venezia e riqualificazione delle aree limitrofe al Canale Contorta Sant'Angelo" (cfr. provvedimento della Conferenza Unificata del 16 aprile 2014);

4) Violazione di legge e falsa applicazione dell'art. 3 del D.M. 2 marzo 2012, n. 79. Eccesso di potere per contraddittorietà manifesta, illogicità e carenza dei presupposti, poiché il progetto presentato, contrariamente a quanto dichiarato dai privati proponenti nell'istanza del 9 aprile 2015, non si poneva affatto in linea con le disposizioni del D.M. "Clini-Passera" ma, anzi, le avrebbe disattese, prevedendo la realizzazione di un nuovo terminal portuale in luogo del previsto obbligo di mantenimento della stazione marittima esistente;

5) Violazione di legge: violazione e falsa applicazione dell'[art. 165 del d. lgs. n. 163/2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132056&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) sotto ulteriore profilo. Eccesso di potere per carenza di istruttoria, illogicità e travisamento dei fatti, poiché l'unico progetto sul quale si era formata l'intesa tra lo Stato e la Regione Veneto sarebbe stato quello di cui alla D.G.R. n. 2259/2013 - ed al conseguente provvedimento della conferenza Unificata Stato-Regioni - relativo al percorso "Bocca di Malamocco - Contorta S. Angelo", ossia un progetto completamente diverso da quello presentato nell'aprile 2015 dalle odierne appellate, avente ad oggetto la realizzazione di un nuovo terminal presso la Bocca di Lido;

6) Eccesso di potere per carenza di istruttoria, travisamento dei fatti ed illogicità manifesta, poiché il progetto presentato, sul quale era intervenuto il parere positivo impugnato, sarebbe stato gravemente carente sotto molteplici profili, ed anzi contrastante con le finalità perseguita.

L'Autorità odierna appellante, oltre l'annullamento degli atti impugnati, chiedeva anche la condanna delle amministrazioni intimate al risarcimento del danno, da quantificarsi in corso di giudizio.

2. Nella resistenza delle società controinteressate, del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, nonché del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, e con l'intervento ad adiuvandum del Comune di Cavallino Treporti, il TAR per il Veneto, prescindendo dall'esame delle eccezioni preliminari, respingeva il ricorso nel merito.

3. La sentenza è stata impugnata dall'APV, rimasta soccombente, che ha dedotto quanto segue:

I. Erroneità della pronuncia impugnata per travisamento ed erronea valutazione dei fatti. Evidente illogicità e contraddittorietà della motivazione. Ingiustizia manifesta. Violazione di legge e, nella specie, violazione degli [articoli 165,](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132056&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza)[179](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132071&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) e [3, comma 32, del d.lgs. n. 163 del 2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20131862&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza). Non configurabilità di alcuna delle tre società controinteressate quali "soggetti aggiudicatori" ai sensi della normativa applicabile alla fattispecie.

L'Autorità appellante ha criticato in primo luogo, l'individuazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) quale "soggetto aggiudicatore" nel contesto della procedura di approvazione del progetto di cui trattasi.

In particolare, a mente dell'[art. 165 del d.lgs. n. 163 del 2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132056&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza), il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è il soggetto deputato alla "assegnazione delle risorse finanziarie occorrenti per la redazione del progetto preliminare" (comma 1) ed, altresì, alla "valutazione delle proposte e delle richieste pervenute...da parte delle Pubbliche Amministrazioni competenti" (comma 4).

Il MIT non avrebbe, dunque, la funzione di "soggetto aggiudicatore" investito della presentazione del progetto, in quanto detta amministrazione è al contempo investita di poteri valutativi discrezionalmente esercitabili in relazione al progetto medesimo.

In ogni caso, anche laddove si dovesse individuare nel MIT il "soggetto aggiudicatore" dell'opera infrastrutturale strategica in questione, tale qualificazione non potrebbe automaticamente comportare la legittimazione delle società controinteressate ad avviare la procedura di VIA in esame.

Secondo il TAR per il Veneto, il Ministero avrebbe inteso "avvalersi anche di operatori economici privati per la predisposizione del progetto preliminare dell'opera infrastrutturale in questione, invitando gli stessi a presentare un progetto sufficientemente dettagliato, da sottoporre ad una successiva valutazione comparativa. Tale presentazione, tuttavia, presuppone logicamente l'acquisizione preventiva, da parte dei soggetti interessati, dei necessari pareri tecnici, che certifichino sotto il profilo della sostenibilità ambientale e socio-economica la concreta realizzabilità del progetto".

Siffatta statuizione contrasta con l'ordine procedimentale prefigurato dal legislatore che, anche per evidenti ragioni attinenti alla economicità dell'azione amministrativa, ha stabilito che il progetto preliminare debba essere previamente valutato da parte dell'amministrazione competente e quindi, eventualmente, sottoposto alla procedura di VIA.

L'iniziativa di tale fase appartiene ai soli "soggetti aggiudicatori" quali definiti dall'[art. 3, comma 32 del d. lgs. n. 163/2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20131862&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza), applicabile nel caso di specie, che li individua, ai fini della parte II, titolo III, capo IV (lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi), nelle "amministrazioni aggiudicatrici di cui al comma 25", negli "enti aggiudicatori di cui al comma 29" e nei "diversi soggetti pubblici o privati assegnatari dei fondi di cui al citato capo

IV".

Le società controinteressate, tuttavia, non sono riconducibili ad alcuna delle evidenziate categorie di soggetti, né un eventuale atto amministrativo (peraltro inesistente nel caso di specie) avrebbe potuto estendere la facoltà in questione ad altri soggetti (quali i "proponenti" i progetti che risponderebbero - secondo i privati che li elaborano - alle sollecitazioni dell'amministrazione) senza violare tale puntuale disposizione legislativa.

L'Autorità ha evidenziato, al riguardo, che, anche in materia di "finanza di progetto", l'[art. 175 del richiamato d.lgs. n. 163/2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132067&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza), limita il rilievo del ruolo assunto dal privato "promotore", ribadendo che è "il soggetto aggiudicatore [quello che] promuove, ove necessaria, la procedura di valutazione di impatto ambientale e quella di localizzazione urbanistica, ai sensi dell'art. 165, comma 3 ...[integrando] a tal fine il progetto preliminare con lo studio di impatto ambientale e con quanto necessario alle predette procedure" (comma 9).

Dovrebbe quindi escludersi la possibilità di equiparare non solo un non meglio definito "proponente", ma addirittura il promotore di una opera da realizzarsi mediante finanza di progetto al soggetto aggiudicatore ai fini dell'avvio del procedimento di VIA.

In ogni caso la posizione assunta dal MIT nel caso di specie, sarebbe stata, in realtà, in piena sintonia con il dettato legislativo e non lascerebbe alcuno spazio all'interpretazione adottata dal TAR per il Veneto.

In primo luogo, il Decreto c.d. "Clini-Passera" aveva individuato nella Direzione Marittima di Venezia (vale a dire in un organo decentrato del MIT) il soggetto deputato a "individuare ... con proprio provvedimento" la "disponibilità di vie di navigazione alternative a quelle vietate".

Sarebbe significativo che, tra i progetti sottoposti e presi in considerazione dall'Autorità Marittima, era compresa la "realizzazione di un nuovo terminal crociere in corrispondenza della bocca di Lido (ipotesi progettuale dell'on. Cesare De Piccoli)", poi divenuto Progetto Venis Cruise 2.0, che non fu dalla stessa ritenuto "completo ed esaustivo" (comunicazione del 31 luglio 2013), ma ciò non già per la mancanza di VIA, atteso che tutti i progetti presi in considerazione, compreso quello approvato (consistente nell'adeguamento del Canale Contorta/Sant'Angelo) ne erano privi.

In secondo luogo, lo stesso MIT, in persona del Capo della Struttura Tecnica di Missione (specificamente competente per le procedure disciplinate dalla c.d. Legge Obiettivo) nella comunicazione al MATTM in data 6 ottobre 2014 precisava che "per quanto attiene al progetto denominato 'realizzazione di un nuovo terminal alla Bocca di Lido di Venezia per l'ormeggio delle grandi navi da crociera' si segnala che ad oggi detto progetto non risulta ancora presentato alla scrivente Struttura Tecnica di Missione, per cui - allo stato - non è possibile prevedere quando saranno attivate le procedure approvative di cui all'[articolo 165 e ss. Dlgs. 163/2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132056&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza). Comunque quando il progetto sarà presentato non potrà non collocarsi nell'ambito di queste procedure".

Il contenuto della comunicazione riportata renderebbe evidente che il MIT non aveva rinunciato alla propria prerogativa (derivante dalla legge) di presentare esso stesso al MATTM i progetti di opere strategiche ritenuti meritevoli di sottoposizione a procedura di VIA.

L'Autorità appellante ha poi ricordato che anche l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Venezia, a suo tempo interpellata dalla stessa APV per l'acquisizione di un parere legale in merito, aveva chiarito che la partecipazione di soggetti privati alla procedura di realizzazione delle infrastrutture strategiche in qualità di promotori era espressamente regolata dall'[art. 165,](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132056&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) secondo comma e dall'art. [175 del previgente Codice dei contratti pubblici](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132067&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) ed era subordinata, in ogni caso, alla specifica iniziativa dell'ente aggiudicatore.

Nello stesso senso, l'Autorità ha richiamato una pronuncia del [TAR per il Lazio (31 luglio 2007, n. 7283](https://dejure.it/#/ricerca/giurisprudenza_documento_massime?idDatabank=0&idDocMaster=1665826&idUnitaDoc=0&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza));

II. Erroneità della pronuncia impugnata per illogicità e contraddittorietà manifesta sotto diverso ed ulteriore profilo. Violazione di legge, nella specie, violazione dell'[art. 165, comma 4, del d.lgs. n. 163/2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132056&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) e degli [articoli 5](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=2112320&idUnitaDoc=6462940&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) e [6 della l. n. 84/94](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=2112320&idUnitaDoc=6462944&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza). Omesso coinvolgimento dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale nel procedimento di VIA della proposta progettuale per cui è causa.

Secondo il TAR, un progetto avente ad oggetto la realizzazione di una nuova stazione marittima all'interno del Porto di Venezia potrebbe essere presentato (per l'approvazione da parte degli organi ministeriali competenti a pronunciarsi con riferimento alle infrastrutture strategiche di interesse nazionale) senza il preventivo vaglio dell'Autorità Portuale (ora denominata "Autorità di Sistema Portuale del mare Adriatico Settentrionale").

Tuttavia, la necessità di un coinvolgimento diretto dell'Autorità di Sistema Portuale nella procedura di approvazione del progetto in questione non sussisterebbe solo con riguardo al "futuro ...affidamento in concessione del servizio di gestione della stazione marittima", ma anche (e soprattutto) ai fini dell'acquisizione delle autorizzazioni concernenti il rispetto delle prescrizioni del Piano Regolatore Portuale relativamente all'area interessata dalla realizzazione degli interventi, acquisizione che deve avvenire in via preventiva (o, comunque, contestuale) rispetto allo svolgimento della procedura di Valutazione di Impatto Ambientale, così come previsto dal più volte richiamato [art. 165 del d.lgs. n. 163/2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132056&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza).

A mente del comma 4 della summenzionata disposizione legislativa, peraltro espressamente rubricata "Progetto preliminare. Procedura di valutazione di impatto ambientale e localizzazione", "i soggetti aggiudicatori" sono normativamente tenuti a "rimettere" il progetto preliminare non soltanto "al Ministero [delle Infrastrutture e dei Trasporti] e, ove competenti, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare [ai fini della Valutazione di Impatto Ambientale, n.d.r.], al Ministero dello sviluppo economico e al Ministero per i beni e le attività culturali", ma anche "agli enti gestori delle interferenze e a ciascuna delle amministrazioni interessate dal progetto rappresentate nel CIPE e a tutte le ulteriori amministrazioni competenti a rilasciare permessi e autorizzazioni di ogni genere e tipo, nonché, nei casi previsti, al Consiglio superiore dei lavori pubblici o ad altra commissione consultiva competente".

Pertanto, alle società controinteressate, quand'anche qualificabili come "soggetti aggiudicatori" ai fini della normativa in esame, sarebbe stata in ogni caso preclusa in radice la possibilità di presentare il progetto al solo Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare per la Valutazione di Impatto Ambientale senza il coinvolgimento dell'esponente Autorità di Sistema Portuale.

A questo riguardo, l'Autorità appellante ha sottolineato che, in base alla legge 28 gennaio

1994 n. 84, recante "Riordino della legislazione in materia portuale", spettano ad essa le funzioni amministrative in materia di programmazione delle opere portuali e di individuazione della destinazione funzionale delle aree interessate (art. 5), nonché il compito di provvedere al rilascio delle concessioni per "la realizzazione e la gestione di opere attinenti alle attività marittime e portuali collocate a mare nell'ambito degli specchi acquei esterni alle difese foranee anch'essi da considerarsi a tal fine ambito portuale, purché interessati dal traffico portuale e dalla prestazione dei servizi portuali anche per la realizzazione di impianti destinati ad operazioni di imbarco e sbarco rispondenti alle funzioni proprie dello scalo marittimo" (art. 18).

Al Presidente dell'Autorità Portuale è poi attribuito il compito di "assicura[re] la navigabilità nell'ambito portuale" (art. 8 comma 3 lett. o).

Alla luce del dato normativo, sarebbe pertanto chiaro che la verifica, da parte del MATTM, della procedibilità di un'istanza di VIA come quella presentata dalle società controinteressate non avrebbe potuto in alcun modo prescindere da una preventiva concertazione con l'Autorità Portuale, volta a valutare la compatibilità dell'opera con le esigenze strutturali ed operative del porto e la fattibilità del progetto.

In tal senso, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare si sarebbe peraltro vincolato nel proprio parere di "scoping" n. 1689 del 19 dicembre 2014;

III. Erroneità della pronuncia impugnata per illogicità, contraddittorietà e ingiustizia manifesta sotto diverso ed ulteriore profilo. Violazione di legge, nella specie, degli [articoli 161,](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132052&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza)[162](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132053&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) e [165 del d.lgs. n. 163 del 2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132056&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza). Mancata individuazione del progetto di opera infrastrutturale per cui è causa nell'ambito della Conferenza Unificata Stato - Regioni del 16 aprile 2016.

Secondo l'[art. 161 del d.lgs. n. 163 del 2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132052&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza), le proposte progettuali per infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale da assoggettarsi a VIA debbano essere oggetto di specifica intesa programmatica tra Stato e Regioni interessate.

Nel respingere il terzo ed il quinto motivo del ricorso di primo grado, il TAR non avrebbe correttamente interpretato siffatta disposizione come pure il comma 1 dell'[art. 1 della L. 21 dicembre 2001, n. 443](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=2123934&idUnitaDoc=6571303&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) (c.d. Legge Obiettivo) secondo cui "l'individuazione [delle infrastrutture strategiche] è operata a mezzo di un programma predisposto dal Ministro delle

Infrastrutture e dei Trasporti, d'intesa con ... le regioni ... interessate e previa intesa della

Conferenza unificata".

Le richiamate disposizioni presuppongono che l'infrastruttura per cui viene richiesta la VIA Speciale sia stata compresa (ed individuata) in un programma oggetto di specifica intesa con la Regione interessata. Ciò, chiaramente, al fine di garantire il rispetto delle prerogative istituzionali delle Regioni in materia, tutelate anche a livello costituzionale.

Nel caso specifico, la Giunta Regionale del Veneto, con deliberazione n. 2259 del 10 dicembre 2013, aveva stabilito "di richiedere l'inserimento dell'intervento denominato 'Adeguamento via acquea di accesso alla stazione Marittima di Venezia e riqualificazione delle aree limitrofe al Canale Contorta Sant'Angelo', in Comune di Venezia, tra le 'Opere Strategiche' di cui alla [Legge n. 443/2001](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=2123934&idUnitaDoc=6571296&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza)".

Sarebbe tuttavia evidente che la presenza di una diversa denominazione assunta dall'intervento in sede di inserimento da parte del MIT nell'XI Allegato Infrastrutture ("Interventi per la sicurezza dei traffici delle grandi navi nella Laguna di Venezia") non potrebbe comportare un sostanziale mutamento del contenuto dell'intesa con la Regione (necessario presupposto per la qualificazione di un progetto come relativo ad una "infrastruttura strategica"), la quale avrebbe avuto ad oggetto il solo intervento di adeguamento del Canale Contorta - Sant'Angelo.

Una diversa interpretazione, che veda qualificati come progetti per infrastrutture strategiche ai sensi dell'[art. 161 del d.lgs. n. 163/2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132052&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) tutti gli interventi che si autoproclamino (come nel caso del progetto Venis Cruise 2.0) finalizzati alla "sicurezza dei traffici delle grandi navi nella Laguna di Venezia", prescindendo da qualsiasi specifico intervento regionale, condurrebbe inevitabilmente ad una violazione delle prerogative istituzionali della Regione cui il legislatore statale ha espressamente attribuito un ruolo essenziale nella individuazione della infrastruttura strategica da realizzare e della sua localizzazione.

Né la situazione descritta sarebbe stata modificata dalla Conferenza Unificata in data 16 aprile 2016.

Secondo APV, la piana lettura del verbale di tale seduta confermerebbe la totale estraneità della proposta progettuale Venis Cruise 2.0 a quanto in quella sede effettivamente trattato.

In particolare, nella trascrizione dello svolgimento della riunione della Conferenza Unificata, non sarebbe possibile rinvenire alcun riferimento alla proposta progettuale denominata "Realizzazione di un nuovo terminal alla Bocca del Lido di Venezia per l'ormeggio delle Grandi Navi da Crociera - Progetto Venis Cruise 2.0", sicché interventi diversi da quelli indicati nel progetto "Contorta-Sant'Angelo" non potrebbero in alcun modo ritenersi contemplati dall'intesa-quadro raggiunta tra le parti il 16 aprile 2016.

Il progetto Venis Cruise 2.0 non sarebbe comunque riconducibile al contenuto dell'Intesa a suo tempo raggiunta tra lo Stato e la Regione Veneto, anche alla luce di ulteriori considerazioni concernenti il contesto normativo in cui tale iniziativa si colloca.

Secondo il comma 7 dell'[art. 165 del d.lgs. n. 163/2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132056&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) "l'approvazione [da parte del CIPE] ... perfeziona, ad ogni fine urbanistico ed edilizio, l'intesa Stato - regione sulla sua localizzazione, comportando l'automatica variazione degli strumenti urbanistici vigenti e adottati".

La disposizione riportata corrobora la tesi dell'imprescindibilità della precisa individuazione dell'opera infrastrutturale da realizzarsi (ivi compresa la sua localizzazione) in sede di intesa programmatica con la Regione ai sensi dell'art. 1 della Legge Obiettivo (o di successivo accordo integrativo della stessa).

Una diversa interpretazione del dato normativo che ritenesse sufficiente un accordo di carattere generale su un'intera categoria di opere non precisamente localizzate, sarebbe non solo in contrasto con il preciso dato letterale della disposizione riportata, ma determinerebbe l'inaccettabile effetto di escludere la Regione dalla decisione finale in materia di localizzazione dell'infrastruttura, che finirebbe coll'essere demandata al solo CIPE.

In secondo luogo, il dato letterale del comma 7 dell'[art. 165 del d.lgs. n. 163/2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132056&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) evidenzia che il progetto di realizzazione di un'infrastruttura strategica deve riferirsi ad un'opera infrastrutturale precisa e ad un'area in relazione alla quale uno strumento urbanistico sia già vigente o quantomeno sia già stato adottato ("comportando l'automatica variazione degli strumenti urbanistici vigenti e adottati");

IV. Erroneità della pronuncia impugnata per sviamento ed illogicità manifesta. Violazione di legge. Nella specie, violazione e/o sviata applicazione dell'art. 3 del d.m. 2 marzo 2012, n. 79. Difformità dal dettato della suddetta disposizione della previsione, nella soluzione progettuale per cui è causa, della realizzazione di un nuovo Terminale passeggeri nel Porto di Venezia.

La proposta progettuale in esame sarebbe comunque in contrasto con l'art. 3 del Decreto Interministeriale 2 marzo 2012, n, 79 (c.d. decreto Clini-Passera), il quale non prevede la realizzazione di una nuova stazione marittima adibita all'imbarco/sbarco dei passeggeri nel Porto di Venezia.

Con il summenzionato decreto interministeriale n. 79/2012, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, nel dettare "Disposizioni generali per limitare o vietare il transito delle navi mercantili per la protezione di aree sensibili nel mare territoriale", ha sancito, all'art. 2, comma 1, lett. b), il divieto di transito nei canali veneziani di San Marco e della Giudecca delle navi adibite al trasporto di merci e passeggeri superiori a 40.000 tonnellate di stazza lorda, subordinando, al successivo art. 3, l'efficacia del suddetto divieto alla preventiva individuazione, da parte dell'Autorità Marittima, delle "vie di navigazione alternative a quelle vietate".

Lo scopo perseguito da MIT e MATTM con l'adozione del richiamato decreto interministeriale n. 79/2012 dovrebbe pertanto identificarsi con la (sola) individuazione di soluzioni in concreto praticabili che consentano il "movimento per acqua" delle navi da crociera di stazza lorda superiore alle 40.000 tonnellate e il loro ingresso nel porto di Venezia.

In tal senso sottolineano che il divieto stabilito dall'art. 2 del ridetto decreto ministeriale, ha ad oggetto "il transito nel Canale di San Marco e nel Canale della Giudecca", con conseguente necessità di rinvenire, in via esclusiva (o quantomeno preminente), "canali" agli stessi equiparabili in quanto idonei a fungere da "via alternativa".

Parimenti significativa, a sostegno di siffatta interpretazione, sarebbe la circostanza che l'"Autorità Marittima" normativamente investita del compito di individuare le suddette "vie alternative" di navigazione, da identificarsi nella Capitaneria di Porto di Venezia, abbia, con propria nota n. 08.02.21/20349 in data 31 luglio 2013, recante "Venezia. Decreto Interministeriale 02 marzo 2012 (Clini - Passera) individuazione di vie di navigazione praticabili alternative", espresso una valutazione favorevole alla realizzazione delle proposta progettuale denominata "adeguamento via acquea di accesso alla stazione marittima e riqualificazione delle aree limitrofe al Canale Contorta/Sant'Angelo (progetto dell'Autorità Portuale)", in quanto la stessa "limita le interferenze tra il traffico passeggeri e quello commerciale al solo primo tratto del canale Malamocco/Marghera e permette alle navi da passeggeri di raggiungere il terminal di Marittima senza transitare per l'area industriale di Marghera";

V. Erroneità della pronuncia impugnata per sviamento, illogicità e contraddittorietà manifesta sotto distinto ed ulteriore profilo. Travisamento dei fatti e della documentazione di causa. Irragionevolezza, sotto vari profili, del parere "positivo con prescrizioni" adottato dall'amministrazione appellata in ragione del contenuto della proposta progettuale avversaria.

L'Autorità appellante ha poi criticato le argomentazioni con cui il TAR ha respinto il sesto motivo del ricorso instaurato in primo grado.

Con la censura di cui trattasi APV aveva sostenuto l'esistenza di vari profili di irragionevolezza nel percorso logico condotto dalla Commissione VIA-VAS del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare per l'adozione del parere "positivo con prescrizioni" oggetto di impugnativa.

Era stato in particolare rilevato che "la capacità nominale del terminal proposto è pari a 5 accosti per navi di circa 300 metri, mentre l'attuale porto crociere ha una capacità di 7 accosti per navi da 300-330 metri: questa assunzione implicherebbe un'immediata perdita di capacità del porto stesso" (pagina 18 del ricorso); analogamente "non si tiene conto dell'azione eccezionale <urti di imbarcazioni> ...tale carenza si ritiene rilevante in relazione alla elevata frequentazione delle strutture che insistono sul pontile (terminals) nonché alla scelta di adottare strutture cellulari per i manufatti di sostegno dell'impalcato e dell'impalcato stesso. Tali strutture, infatti, potrebbero non essere in grado di assorbire tali sollecitazioni con conseguenze potenzialmente gravi..." e, parimenti, "in relazione al dimensionamento delle infrastrutture e dei servizi necessari per il funzionamento del terminal ... la gestione dei passeggeri e dei bagagli non considera le effettive esigenze di un home port. I flussi in imbarco e in sbarco vengono gestiti sulla stessa linea anziché separati. Le operazioni di imbarco e sbarco, diversamente da quanto accade negli aeroporti, avvengono in contemporanea: non è quindi possibile gestire tali operazioni sulla stessa linea" (pagina 21 del ricorso).

I passaggi dell'esposizione del ricorso di primo grado testé richiamati costituirebbero solo alcune delle esemplificazioni relative alle carenze progettuali contestate dall'odierna appellante.

Ad ogni buon conto, l'aspetto rilevante della censura, non correttamente intesa dal TAR, non sarebbe se il progetto congiuntamente presentato dalle società controinteressate possa essere ritenuto o meno adeguato sotto un profilo squisitamente tecnico/ambientale ma, unicamente, se la Commissione VIAVAS del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare abbia fatto corretto, logico e ragionevole uso dei poteri valutativi di propria competenza, dandone adeguata e intellegibile contezza nel proprio parere "positivo con prescrizioni".

L'Autorità appellante ha infine espressamente riproposto "ai sensi e per gli effetti dell'[art. 101, comma 2 C.P.A](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=1804510&idUnitaDoc=5595424&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza).", mediante la loro integrale trascrizione, i motivi da I a VI dedotti con il ricorso instaurato in primo grado.

4. Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Ambiente del Territorio e del Mare, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, e le società Duferco Italia Holding S.p.A. (già Duferco Sviluppo S.r.l.) e Duferco Engineering S.p.A.

Le amministrazioni statali hanno riproposto l'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado in quanto rivolto avverso un atto endoprocedimentale.

Nell materia in esame, il giudizio di compatibilità ambientale è infatti competenza del CIPE, che vi provvede unitamente all'approvazione del progetto preliminare.

I Ministeri resistenti hanno reiterato, altresì, l'eccezione di carenza di interesse.

5. È intervenuto ad adiuvandum il Comune di Cavallino Treporti.

Anche il Comune ha sottolineato che il progetto sul quale si sarebbe formata l'intesa tra lo Stato e la Regione Veneto è quello (avente a oggetto il percorso "Bocca di Malamocco-Contorta S. Angelo") approvato con D.G.R. n. 2259/2013, il quale non prevede la realizzazione di un nuovo terminal presso la bocca di Lido.

Il Comune lamenta inoltre il fatto che l'opera in questione sarebbe in grado di modificare in maniera irreversibile il paesaggio, alterando una porzione di territorio lagunare che, benché già compromessa dalle opere del MOSE, conserva tuttora un alto pregio ambientale, oltre ad essere oggetto di vincolo paesaggistico sin dal 1985.

6. Le parti hanno presentato memorie conclusionali e/o di replica.

6.1. Le società resistenti hanno in particolare ricordato che il progetto in esame è stato sviluppato a partire dallo studio di prefattibilità presentato all'Autorità Marittima dall'On. Cesare De Piccoli già in data 26.06.2012, per poi essere formalmente proposto alla stessa Autorità Marittima in data 14.04.2014, con l'espresso scopo di partecipare alla valutazione comparativa dei diversi progetti in conformità a quanto disposto dal Ministero della Infrastrutture e dei Trasporti ("MIT"), con propria nota del 18.02.2014 (dispaccio MIT prot. 0006726, doc. 3 fascicolo primo grado), facendo seguito all'ordine del giorno del Senato della Repubblica del 6.02.2014 (doc. 4 fascicolo di primo grado).

In questo contesto, le società Duferco Sviluppo e DP Consulting, in data 16.09.2014, hanno presentato istanza di avvio della consultazione per la definizione dei contenuti dello studio di impatto ambientale ("scoping") (doc. 5 fascicolo di primo grado) ai sensi dell'[art. 21 del d.lgs. n. 152/2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948234&idUnitaDoc=20120641&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) ("Codice dell'Ambiente"), dando avvio alla procedura di compatibilità ambientale secondo la disciplina di VIA speciale di cui agli [articoli 165,](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132056&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza)[167](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132058&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) comma 3 e [183 del d.lgs. n. 163/2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132076&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) prevista per le infrastrutture strategiche di cui alla [L. 21 dicembre 2001, n. 443](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=2123934&idUnitaDoc=6571296&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) ("Legge Obiettivo").

A fronte dell'istanza ricevuta, il MATTM ha quindi provveduto a:

- verificare la correttezza della procedura seguita con il MIT che, con nota della Struttura Tecnica di Missione del 9.10.2014, ha chiarito come la valutazione di impatto ambientale avrebbe dovuto seguire lo stesso iter speciale, sia con riferimento al progetto Contorta-Sant'Angelo, proposto dall'odierna appellante, sia con riferimento al Progetto Venis Cruise 2.0 presentato invece dalle odierne controinteressate (doc. 10 fascicolo di primo grado);

- trasmettere il Progetto Venis Cruise 2.0 alla Commissione Tecnica di Valutazione Ambientale ("CTVIA") che, in esito ai propri approfondimenti tecnici, ha reso il proprio parere di competenza dettagliando i contenuti dello studio di impatto ambientale ("SIA") da predisporre ai fini della successiva valutazione ambientale (parere n. 1689 del 19.12.2014, doc. 1 controparte fascicolo di primo grado).

A puntuale recepimento delle indicazioni della CTVIA, le società Duferco Sviluppo e DP, a propria cura e spese, hanno di conseguenza predisposto il progetto preliminare richiesto, arrivando, in data 9.04.2015, a presentare apposita istanza al MATTM ai sensi degli [artt. 165](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132056&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) e [183 del d.Lgs. n. 163/2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132076&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) (doc. 4, controparte fascicolo di primo grado) e a provvedere alla pubblicazione dei necessari avvisi pubblici sulla stampa periodica locale e nazionale (v. estratti avvisi pubblici istanza VIA, doc. 11 fascicolo di primo grado).

La procedura di VIA speciale - così attivata su impulso delle odierne controinteressate in veste di "proponenti" - ha quindi proseguito il suo iter naturale fino alla conclusione, nonostante i rilievi mossi dall'allora Autorità Portuale in merito all'asserita inammissibilità dell'istanza da parte di privati.

In particolare, la CTVIA, alla luce della conferma dell'ammissibilità dell'istanza ribadita dal MIT in conformità gli indirizzi dal governo e specialmente di quanto previsto dall'Allegato XI - Infrastrutture approvato dal CIPE in data 1.08.2014 previa intesa in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni, ha proceduto a esaurire l'istruttoria di competenza e rilasciato il Parere VIA favorevole al Progetto Venis Cruise 2.0

Le società ritengono altresì che le alternative progettuali prospettate dall'appellante siano divenute impraticabili, in particolare in relazione alla sopravvenuta apposizione del vincolo di interesse culturale sul Canale della Giudecca operata con deliberazione della Commissione Regionale per il Patrimonio Culturale del Veneto del 31.01.2019.

Le società resistenti hanno poi riproposto l'eccezione di carenza di interesse in ragione del carattere endoprocedimentale dell'atto impugnato, nonché in del fatto che il parere della Commissione VIA riguarda una soltanto delle diverse localizzazioni ipotizzate.

Tale parere lascerebbe infatti del tutto impregiudicata la successiva localizzazione dell'intervento da parte dell'Autorità Marittima, potendo quest'ultima optare, in ogni caso, per altre soluzioni progettuali (purché dotate di parere di compatibilità ambientale).

L'atto impugnato non sarebbe peraltro lesivo delle prerogative dell'Autorità Portuale.

Quest'ultima, quale ente di pianificazione portuale, è infatti chiamata ad una mera funzione di supporto all'Autorità Marittima, unico soggetto cui è attribuito il compito di individuare la soluzione progettuale necessaria ai fini dell'operatività del divieto di transito delle grandi navi nel Canale della Giudecca e nel Bacino di San Marco di cui all'art. 2 del D.M. 2 marzo 2012, n. 79.

Nel caso di specie, il "soggetto aggiudicatore" è il MIT così come individuato dall'Allegato infrastrutture alla nota di aggiornamento del documento di economia e finanza (DEF) 2013 approvato con Delibera CIPE n. 26 del 1.08.2014 anche con specifico riferimento agli "Interventi infrastrutturali per la sicurezza nella Laguna di Venezia" (doc. 7, p. 66, fascicolo di primo grado).

Tale Ministero, ferma la sua qualifica di "soggetto aggiudicatore", avrebbe quindi semplicemente inteso avvalersi di soggetti privati "proponenti" per individuare la migliore soluzione progettuale, in ossequio agli indirizzi formulati in data 8.08.2014 dal Comitato per la Salvaguardia di Venezia che, facendo seguito all'ordine del giorno del Senato del 6.02.2014 (doc. 4, fascicolo primo grado), ciò ha disposto (doc. 8, fascicolo primo grado).

Il parere VIA non sarebbe in grado di interferire nemmeno con le attribuzioni dell'Autorità Portuale relative alla procedura per l'affidamento del nuovo servizio di terminal passeggeri proposto, il quale - evidenziano ancora le controinteressate - non comporterà nemmeno la dismissione dell'attuale Stazione Marittima di Venezia, presso la quale i passeggeri verrebbero comunque portati con mezzi poco impattanti dal punto di vista ambientale

Le società hanno evidenziato, altresì, che la documentazione ai fini della procedura di VIA è stata depositata presso gli uffici di tutti i soggetti (MATTM, Regione, Provincia, Comuni) di cui all'[art. 23, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948234&idUnitaDoc=20120643&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza), che, nella versione in allora vigente, non faceva menzione delle Autorità Portuali.

Nel merito hanno rimarcato che il tenore dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza Unificata il 16 aprile 2014, si riferisce espressamente agli "Interventi per la sicurezza dei traffici delle grandi navi nella laguna di Venezia" senza ulteriori precisazioni (v. doc. 6, p. 4, fascicolo primo grado).

Tale formulazione non sarebbe affatto causale ma farebbe seguito ad una specifica iniziativa intrapresa dal Comune di Venezia e condivisa dalla Regione Veneto che, preso atto dell'esclusivo riferimento alla proposta progettuale presentata dall'allora Autorità Portuale, avevano rilevato che "l'inserimento del Canale Contorta Sant'Angelo nell'Allegato contrasta con il citato ordine del giorno del Senato [... e quindi è necessario] venga stralciato o quanto meno formulato in altro modo" (verbali di conferenza unificata 16 aprile 2014, doc. 13, p. 19, fascicolo di primo grado).

Nello stesso senso, anche la delibera del Comitato per la salvaguardia di Venezia dell'8.08.2014 approvata con il consenso della Regione Veneto richiedeva espressamente la valutazione di altre soluzioni alternative all'"Adeguamento del Canale Contorta-Sant'Angelo", laddove raccomandava di sottoporre a VIA altri progetti tra quelli già presentati aventi un adeguato livello di definizione

(doc. 8, p. 7, fascicolo di primo grado).

Le società resistenti hanno poi sostenuto che l'art. 3 del decreto ministeriale "Clini - Passera", non impone affatto l'adozione di una soluzione progettuale che assicuri comunque il transito delle grandi navi in ambito intralagunare fino alla Stazione marittima passeggeri esistente.

La disposizione esaminata, infatti, si limita a individuare la problematica che l'Autorità Marittima è tenuta risolvere (vale a dire: il traffico crocieristico di grandi dimensioni nella Laguna di Venezia), senza fornire, al di là della terminologia adoperata, l'indicazione di specifici interventi.

Per quanto riguarda il contenuto del parere VIA hanno poi messo in luce che:

a) il Nuovo Terminal Venis Cruise 2 - Bocca di Lido, consente l'accosto di navi crociera fino a 360 mt di lunghezza e, soprattutto consente di ricevere le navi della prossima generazione (già attuale) che saranno sempre più larghe;

b) inoltre esso:

- ha ricevuto il Nulla Osta da parte della Capitaneria di Porto di Venezia a certificare l'idoneità della localizzazione dal punto di vista della sicurezza della navigazione e dell'accessibilità nautica delle grandi navi crociera

- è localizzato all'esterno delle paratoie del MOSE e pertanto permette alle crociere una pianificazione certa degli arrivi/partenze indipendente dai sollevamenti delle paratoie stesse;

- è localizzato a 250 m dalla diga foranea NE di Punta Sabbioni per escludere ogni impatto fisico con il Cavallino.

- oltre ad essere una soluzione innovativa e di basso impatto ambientale, assicura la gradualità e la reversibilità dell'opera in coerenza con gli obiettivi della Legge Speciale per Venezia;

c) le osservazioni di APV e del Comune di Cavallino Treporti sul progetto Venis Cruise 2.0, così come quelle ricevute da altri Enti ed Istituzioni, sono state oggetto di un'attenta ed approfondita istruttoria che ha comportato significativi miglioramenti al progetto.

6.2. L'appellante ha controdedotto alle eccezioni svolte dalle amministrazioni statali, sostenendo, in particolare, che il provvedimento del CIPE sarebbe meramente confermativo del parere positivo espresso dalla Commissione VIA-VAS e come tale, non autonomamente impugnabile.

Tale conclusione deriverebbe dal fatto che, nell'ambito del procedimento disciplinato dagli [artt. 165 e seguenti del d.lgs. n. 163/2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132056&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) per la realizzazione delle infrastrutture strategiche e degli insediamenti produttivi, il CIPE avrebbe attribuzioni riguardanti esclusivamente l'allocazione delle risorse finanziarie.

Quanto all'eccezione di carenza di interesse, ha sottolineato che la prosecuzione del procedimento di approvazione del progetto Venis Cruise 2.0 comporterebbe inevitabilmente l'omessa disamina dei possibili scenari alternativi (in tal senso ha richiamato la sentenza di questa Sezione n. 1379 del 10 marzo 2016).

6.3. In replica le società appellate hanno contrastato la ricostruzione "riduttiva" del ruolo del CIPE, così come comprovato, nel caso di specie, dalla circostanza che il progetto Venis Cruise 2.0, benché provvisto di Parere VIA a far data dal 25.11.2016, non è stato posto in esecuzione, essendo necessari ancora ulteriori adempimenti (tra i quali, appunto, oltre al parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, l'approvazione da parte del CIPE).

Allo stato, pertanto, non si è verificato alcun effetto preclusivo rispetto a ipotesi alternative di localizzazione dell'intervento.

Dopo l'adozione del Parere VIA in contestazione la stessa Autorità di Sistema ha, infatti, approfondito l'ipotesi di realizzare uno scalo per le grandi navi in porto Marghera e, preso atto dell'incompatibilità di detta ipotesi con lo svolgimento delle attività industriali ivi insediate, ha commissionato anche uno studio per vagliare ulteriori alternative (Analisi Multicriteria delle alternative per la crocieristica a Venezia).

7. L'appello, infine, è stato assunto in decisione alla pubblica udienza del 6 giugno 2019.

8. La presente controversia attiene al parere "positivo con prescrizioni" n. 2234 del 25.11.2016 espresso dalla Commissione Tecnica VIA/VAS del Ministero dell'Ambiente sul progetto "Venis Cruise 2.0 - Nuovo Terminal Crociere di Venezia - Bocca di Lido".

9. Nell'ordine logico delle questioni, occorre esaminare le eccezioni di inammissibilità del ricorso instaurato in primo grado, assorbite dal TAR e riproposte della parti resistenti.

Esse riguardano, da un lato, il carattere endoprocedimentale del parere impugnato e, dall'altro, la carenza di interesse dell'Autorità appellante a contrastare la valutazione ambientale di una proposta, in tesi, non preclusiva di diverse opzioni progettuali.

9.1. È fondata l'eccezione secondo cui il parere espresso dalla Commissione tecnica VIA - VAS, non è l'atto conclusivo del procedimento di valutazione ambientale in esame, con la conseguenza che il ricorso instaurato in primo grado avrebbe dovuto essere dichiarato inammissibile.

Al riguardo, valga quanto segue.

9.2. È incontestato che, nella fattispecie, trovi applicazione il procedimento della c.d. VIA "speciale" all'epoca disciplinato dagli [articoli 165,](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132056&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza)[167](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132058&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) e [183 del d.lgs. n. 163 del 2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132076&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza).

In particolare, l'[art. 161 del previgente Codice dei contratti pubblici](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132052&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) attribuiva al CIPE l'approvazione dei progetti delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale (cfr., in particolare, il comma 2, secondo cui "L'approvazione dei progetti delle infrastrutture e insediamenti di cui al comma 1 avviene d'intesa tra lo Stato e le regioni nell'ambito del CIPE allargato ai presidenti delle regioni e province autonome interessate, secondo le previsioni della [legge 21 dicembre 2001, n. 443](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=2123934&idUnitaDoc=6571296&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza), e dei successivi articoli del presente capo".

Esso provvedeva altresì anche all'attestazione della compatibilità ambientale.

In tal senso, l'art. 165 stabiliva che "Il progetto preliminare, istruito secondo le previsioni del presente articolo, è approvato dal CIPE. Il CIPE decide a maggioranza, con il consenso, ai fini della intesa sulla localizzazione, dei presidenti delle regioni e province autonome interessate, che si pronunciano, sentiti i comuni nel cui territorio si realizza l'opera [...]" (comma 5, nel testo modificato dall'art. dall'art. 4, comma 2, lett. r), n. 2-ter), [D.L. 13 maggio 2011, n. 70](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948247&idUnitaDoc=20121628&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza), convertito, con modificazioni, dalla [L. 12 luglio 2011, n. 106](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=2135770&idUnitaDoc=6637437&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza)).

Secondo il comma 7 della medesima disposizione, l'approvazione del progetto preliminare determinava "l'accertamento della compatibilità ambientale dell'opera" oltre a perfezionare "ad ogni fine urbanistico ed edilizio, l'intesa Stato - regione sulla sua localizzazione, comportando l'automatica variazione degli strumenti urbanistici vigenti e adottati[...]".

Gli [artt. 182 e segg. del d.lgs. 163/2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132075&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) disciplinavano, nello specifico, le procedure per la valutazione di impatto ambientale delle grandi opere.

In particolare, l'art. 183, prescriveva che "Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e, per le opere incidenti su aree sottoposte a vincolo di tutela culturale o paesaggistica, il Ministro per i beni e le attività culturali, decorsi novanta giorni dalla data di presentazione della documentazione da parte del soggetto aggiudicatore o dell'autorità proponente, provvedono ad emettere la valutazione sulla compatibilità ambientale dell'opera, comunicandola alle regioni interessate e al Ministro delle infrastrutture nonché, per le opere di cui all'articolo 179, anche al Ministro delle attività produttive. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio a tale fine si avvale della commissione prevista dall'articolo 184" (comma 5).

Il comma 6 della medesima disposizione ribadiva poi che "il provvedimento di compatibilità ambientale è adottato dal CIPE contestualmente all'approvazione del progetto preliminare.[..]" (comma, 6).

9.3. Ciò posto, nel caso di specie, il Collegio non intende discostarsi dal consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui le procedure di VIA, pur inserendosi nell'ambito di un più ampio procedimento finalizzato alla realizzazione di un'opera o di un intervento, sono dotate di autonomia in quanto destinate a tutelare un interesse specifico (quello alla tutela dell'ambiente) e ad esprimere al riguardo una valutazione definitiva, già di per sé potenzialmente lesiva dei valori ambientali.

Gli atti conclusivi di dette procedure sono immediatamente impugnabili dai soggetti interessati alla protezione di quei valori (cfr., ex plurimis, [Cons. Stato, sez. VI, 14 ottobre 2014 n. 5092](https://dejure.it/" \l "/ricerca/giurisprudenza_documento_massime?idDatabank=0&idDocMaster=4514738&idUnitaDoc=0&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza)).

Nel caso della VIA ordinaria, il giudizio di compatibilità ambientale è espresso dal MATTM o dalla Regione (in base alla natura dell'opera o dell'intervento).

Nell'ambito del procedimento di VIA speciale, come già evidenziato, esso veniva reso dal CIPE, contestualmente all'approvazione del progetto preliminare.

Solo nell'ipotesi di motivato dissenso del Ministro dell'Ambiente o del Ministro per i beni e le attività culturali, l'adozione del provvedimento di compatibilità ambientale era demandata al Consiglio dei Ministri (così l'[art. 183, comma 6, del d.lgs. n. 163 del 2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132076&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza)).

9.4. Nel caso in esame, l'atto impugnato in primo grado è il parere espresso dalla Commissione VIA istituita dall'[art. 184, comma 2, del d.lgs. n. 163 del 2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132077&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) a supporto della valutazione ambientale rimessa, dal citato art. 183, comma 5, al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

Il giudizio definitivo di compatibilità ambientale, nell'ambito di tale procedimento, non competeva però a siffatta amministrazione bensì al CIPE, ovvero, nell'ipotesi di dissenso da parte del Ministero dell'Ambiente (ovvero del Ministero per i Beni e le Attività Culturali), al Consiglio dei Ministri.

Va peraltro evidenziato che, nella fattispecie, il MATTM non ha nemmeno espresso un proprio giudizio, risultando agli atti il solo parere, di natura tecnico - scientifica, della Commissione VIA - VAS.

Al riguardo, è comunque palesemente infondata l'argomentazione dell'Autorità appellante secondo cui, nell'ambito del procedimento di approvazione delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale, il CIPE avrebbe il solo compito di "confermare" il parere della suddetta Commissione.

Il rapporto che intercorre tra le rispettive determinazioni è infatti esattamente inverso a quello sostenuto dalla società appellante poiché il giudizio di compatibilità ambientale non si sostanzia in una mera verifica di natura tecnica circa l'astratta compatibilità ambientale di un'opera, ma implica una complessa e approfondita analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all'utilità socio - economica dell'opera, tenuto conto anche delle alternative possibili e dei riflessi sulla stessa della c.d. opzione - zero (cfr. [Cons. Stato, Sez. V, 2 ottobre 2014, n. 4928](https://dejure.it/" \l "/ricerca/giurisprudenza_documento_massime?idDatabank=0&idDocMaster=4400774&idUnitaDoc=0&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza)).

Attraverso il giudizio di compatibilità ambientale viene esercitata una vera e propria funzione di indirizzo politico- amministrativo "con particolare riferimento al corretto uso del territorio (in senso ampio), attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei (contrapposti) interessi pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo economico-sociale) e privati" ([Cons. Stato, Sez. IV, 10 febbraio 2017, n. 575](https://dejure.it/" \l "/ricerca/giurisprudenza_documento_massime?idDatabank=0&idDocMaster=5366832&idUnitaDoc=0&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza)).

Nel rendere il giudizio di valutazione ambientale, l'amministrazione competente esercita quindi un'ampia discrezionalità che non si esaurisce in un giudizio tecnico, in quanto tale suscettibile di verificazione tout court sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma presenta profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti ([Cons. Stato, sez. V, 27 marzo 2013, n. 1783](https://dejure.it/" \l "/ricerca/giurisprudenza_documento_massime?idDatabank=0&idDocMaster=3885146&idUnitaDoc=0&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza)).

Tale orientamento interpretativo, consolidatosi con riguardo alla VIA ordinaria, non può che applicarsi, a maggior ragione, al procedimento relativo alle infrastrutture strategiche di interesse nazionale, in cui, secondo la normativa applicabile ratione temporis, l'approvazione dei progetti avveniva d'intesa tra lo Stato e le Regioni nell'ambito del CIPE "allargato" ai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome interessate (cfr. il già citato [art. 161, comma 2, del d.lgs. n. 163 del 2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948605&idUnitaDoc=20132052&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza)).

Alla luce del quadro normativo testé sintetizzato, emerge che il parere tecnico espresso dalla Commissione VIA/VAS era inidoneo, in quanto atto endoprocedimentale, a formare oggetto di una autonoma impugnazione.

Nel caso di specie, esso avrebbe dovuto essere impugnato, semmai, unitamente al provvedimento conclusivo del procedimento di valutazione della compatibilità ambientale del progetto Venise Cruise 2.0, e quindi unitamente all'approvazione del progetto preliminare da parte del CIPE (la quale, peraltro, non risulta essere ancora intervenuta).

10. Per quanto appena argomentato in relazione all'inammissibilità del ricorso di primo grado, l'appello deve essere respinto.

Appare tuttavia equo, anche in ragione della natura sensibile degli interessi coinvolti, compensare le spese del presente grado di giudizio.

**PQM**

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello n. 9290 del 2018, di cui in premessa, così provvede;

- dichiara inammissibile il ricorso instaurato in primo grado;

- respinge l'appello;

- compensa tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 giugno 2019 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Anastasi, Presidente

Daniela Di Carlo, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere, Estensore

Giuseppa Carluccio, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 29 AGO. 2019.

**T.A.R. Milano, (Lombardia) sez. III, 02/05/2019, (ud. 22/01/2019, dep. 02/05/2019), n.984**

Massime

FATTO e DIRITTO

1) Riferisce la ricorrente, attualmente in liquidazione, di avere esercitato sino al 21 dicembre 2012 l'attività di recupero di rifiuti inerti non pericolosi (operazioni R13, R3 ed R5) in un impianto ubicato in parte sul territorio del Comune di Besano (R13 ed R3) ed in parte sul territorio del Comune di Viggiù (R13 ed R5).

Alla scadenza dell'autorizzazione, avendo deciso di cessare l'attività, l'esponente ha presentato alla Provincia di Varese la comunicazione all'uopo prescritta per lo svolgimento di una campagna di attività, finalizzata allo smaltimento e recupero dei rifiuti ancora presenti sul sito, mediante vagliatura e triturazione con impianto mobile.

Conclusa con esito positivo tale campagna di attività, la ricorrente ha presentato alla Provincia di Varese una proposta di indagine ambientale preliminare, al fine di verificare l'eventuale contaminazione del sito, allegando relazione tecnica, rapporti di prova e report finale della campagna. La ricorrente ha, in sintesi, concluso che, stando ai rilievi svolti, i valori riscontrati risultavano conformi ai limiti di legge (di cui all'Allegato 5, Tabella 1, del titolo V, Parte IV del T.U. 152/2006); conseguentemente, essa ha richiesto alla Provincia lo svincolo della fideiussione a suo tempo prestata per il corretto ripristino dello status quo ante.

Al fine di riscontrare la richiesta della ricorrente, la Provincia ha - a sua volta - richiesto ai Comuni di Besano e di Viggiù di comunicare l'esistenza di eventuali motivi ostativi al predetto svincolo.

Ha, in un primo tempo, risposto soltanto il Comune di Besano, precisando che nulla ostava allo svincolo della polizza.

In assenza di riscontro ad opera della competente Provincia, Besano Ambiente ha ulteriormente sollecitato, da un lato, il Comune di Viggiù, a riscontrare la nota della Provincia, e, dall'altro, la stessa amministrazione provinciale, a svincolare la garanzia.

Soltanto con nota del 19/9/2014 il Comune di Viggiù ha risposto, preannunciando la sussistenza di un motivo ostativo, poiché la ricorrente avrebbe erroneamente ritenuto di applicare i limiti fissati dalla tabella 1, colonna B, dell'Allegato V, parte IV del [d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948234&idUnitaDoc=20120608&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza), dovendosi invece applicare i parametri di cui alla colonna A. Con la stessa comunicazione il Comune ha assegnato alla ricorrente un termine di 10 giorni per le osservazioni, decorso il quale ha preannunciato l'adozione del "provvedimento finale".

A fronte delle osservazioni di parte ricorrente, il Comune di Viggiù, con nota del 15/10/2014, richiamando la nota del 19/09/2014, ha invitato Besano Ambiente al deposito del Piano di Caratterizzazione.

Con successiva nota del 24/06/2015 lo stesso Comune, richiamando la nota del 15/10/2014, ha diffidato la ricorrente alla presentazione del Piano, precisando che, in difetto, avrebbe effettuato la segnalazione all'AG per omessa bonifica.

Con ulteriore nota del 4/09/2015 il Comune, dopo avere specificato che "anche alla data di inizio attività di recupero di rifiuti autorizzata dalla Provincia di Varese la destinazione urbanistica era riconducibile all'agricolo" (ragion per cui i parametri applicabili erano quelli di cui alla citata Colonna A) ha ribadito "quanto nella nota prot. 4963 del 24 giugno 2015, altresì relativamente alla tempistica".

2) Con ricorso notificato tra il 23 e il 28/09/2015 e depositato il 26/10/2015 la ricorrente ha impugnato le note da ultimo indicate, in epigrafe meglio specificate, deducendone l'illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere sotto più profili.

3) Si è costituito il Comune di Viggiù, controdeducendo con separata memoria alle censure avversarie e sollevando plurime eccezioni. L'ente locale eccepisce, in sintesi, l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, stante il carattere non provvedimentale degli atti impugnati, aventi scopo precauzionale e carattere di mero invito; diversamente opinando, l'ente medesimo eccepisce, in via subordinata, il difetto di giurisdizione del Giudice adito, trattandosi - nel merito - di un'attività di natura paritetica, qual è quella attinente il mancato nulla osta allo svincolo della polizza fideiussoria. Ancora, il Comune eccepisce sia la tardività del deposito del ricorso, per violazione del termine di 30 giorni previsto dall'[art. 45 c.p.a](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=1804510&idUnitaDoc=5595349&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza)., che la tardività della notifica del gravame, sul presupposto che le note impugnate sarebbero atti meramente confermativi della nota prot. n. 4574 del 19 settembre 2014 e della successiva nota prot. n. 6192 del 15 ottobre 2014, espressamente richiamate nelle note impugnate.

4) All'udienza pubblica del 22 gennaio 2019, presenti gli avvocati D. D'Errico in sostituzione di Ro. per la parte ricorrente e C. Gi. in sostituzione di Salvemini per il Comune, la causa viene trattenuta in decisione.

5) Il ricorso è inammissibile per difetto d'interesse.

5.1) Il Collegio ritiene, "in ossequio al superiore principio di economia dei mezzi processuali in connessione con quello del rispetto della scarsità della risorsa - giustizia (cfr. da ultimo Sez. un., nn. 26242 e 26243 del 2014 cit.; Ad. plen., n. 9 del 2014 cit.)", di esaminare l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto d'interesse, sollevata da parte resistente, sì da risolvere la lite in rito "in base ad una ben individuata ragione più liquida" (Consiglio di Stato, Ad. Plenaria, 27 aprile 2015, n. 5).

Per tale via, sempre in forza dei surrichiamati principi, il Collegio ritiene di non accogliere la richiesta di un termine per l'integrazione del contraddittorio, formulata da parte ricorrente nel corso dell'udienza pubblica, atteso che, ai sensi dell'[art. 49, co. 2 c.p.a](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=1804510&idUnitaDoc=5595353&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza)., l'integrazione del contraddittorio non è ordinata nel caso in cui il ricorso sia manifestamente irricevibile, inammissibile, improcedibile o infondato: nel caso in esame, come emergerà dal prosieguo, il ricorso è inammissibile, con conseguente inutilità dell'ordine di integrazione suddetto (cfr. [Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza 3 ottobre 2017, n. 4590](https://dejure.it/#/ricerca/giurisprudenza_documento_massime?idDatabank=0&idDocMaster=7088562&idUnitaDoc=0&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza)).

5.2) Sulla eccezione d'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, sollevata dal resistente facendo leva sul carattere non provvedimentale degli atti impugnati, il Collegio osserva quanto segue.

La giurisprudenza amministrativa (cfr. [Consiglio di Stato, Sez. IV, 5 gennaio 2018, n. 62](https://dejure.it/#/ricerca/giurisprudenza_documento_massime?idDatabank=0&idDocMaster=7334069&idUnitaDoc=0&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza); [T.A.R. Veneto, III, 1 agosto 2016, n. 925](https://dejure.it/#/ricerca/giurisprudenza_documento_massime?idDatabank=0&idDocMaster=5165027&idUnitaDoc=0&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza)) distingue tra diffide "in senso stretto" ed atti che, ancorché formalmente qualificati come diffide, sono tuttavia costitutivi di effetti giuridici sfavorevoli per i destinatari (come, ad esempio, gli "ordini").

Le diffide in senso stretto "consistono nel formale avvertimento - indirizzato ad un soggetto (pubblico o privato), tenuto all'osservanza di un obbligo in base ad un preesistente titolo (legge, sentenza, atto amministrativo, contratto) - di ottemperare all'obbligo stesso.

Esse, dunque, non hanno carattere novativo di tale obbligo e usualmente il loro effetto consiste nel far decorrere un termine dilatorio per l'adozione di provvedimenti sfavorevoli nei confronti dei soggetti destinatari, i quali, nonostante l'intimazione, siano rimasti inosservanti del proprio obbligo" ([Consiglio di Stato, Sez. IV, 5 gennaio 2018, n. 62](https://dejure.it/#/ricerca/giurisprudenza_documento_massime?idDatabank=0&idDocMaster=7334069&idUnitaDoc=0&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza)).

Ne consegue che, proprio per il loro carattere ricognitivo di obblighi che l'amministrazione assume come preesistenti e per il fatto di non vincolare la successiva azione amministrativa, le diffide in senso stretto non sono immediatamente lesive della sfera giuridica del destinatario, a differenza dei successivi provvedimenti sfavorevoli, e - come tali - non sono ritenute atti immediatamente impugnabili ([Cons. Stato, sez. V, 20 agosto 2015 n. 2215](https://dejure.it/" \l "/ricerca/giurisprudenza_documento?idDatabank=4&idDocMaster=4611487&idUnitaDoc=0&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza); [Cons. Stato, sez. IV, 9 novembre 2005 n. 6257](https://dejure.it/" \l "/ricerca/giurisprudenza_documento_massime?idDatabank=0&idDocMaster=1585516&idUnitaDoc=0&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza)).

A diverse conclusioni si deve pervenire quando l'atto, comunque denominato, sia idoneo a produrre direttamente (immediatamente) effetti giuridici, facendo sorgere un obbligo prima non sussistente o assegnando in modo definitivo ad un bene o ad una condotta una nuova qualificazione giuridica o vincolando (anche solo per alcuni profili) l'amministrazione alla successiva adozione di atti sfavorevoli; tale è, ad esempio, la diffida a demolire opere abusive.

5.3) Nel caso di specie, l'atto di diffida impugnato (la nota prot. 4693 del 24 giugno 2015) adottato dal Comune di Viggiù, ha natura di diffida in senso stretto. Ed infatti:

- in primo luogo, esso si pone in termini meramente ricognitivi di obblighi che, secondo lo stesso Comune, discendono a carico dell'interessata, in termini generali ed astratti, direttamente da una norma di legge, quale l'[art. 242, d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948234&idUnitaDoc=20120938&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) (richiamato nella nota prot. 6192 del 15.10.2014, a sua volta integralmente richiamata nel preambolo della diffida impugnata);

- in secondo luogo, l'accertamento dell'inadempimento a tali obblighi ha carattere meramente preliminare rispetto alle definitive valutazioni di competenza ([ex art. 242, commi 12 e 13, d.lgs. n. 152/2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948234&idUnitaDoc=20120938&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza)) della Regione e della Provincia competenti. A tal fine, occorre osservare che la nota in esame non vincola di per sé Regione e Provincia all'adozione necessitata di conseguenti provvedimenti per il caso di superamento del termine indicato in diffida, poiché a tal fine è necessaria una nuova determinazione da parte di un organo diverso da quello che ha adottato la diffida medesima e che provvede solo dopo aver sentito in conferenza di servizi, all'uopo convocata, le amministrazioni di cui all'art. 242, comma 13 d.lgs. citato (nella specie, in forza dell'[art. 5, comma 1 della legge regionale 27/12/2006, n. 30](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=9&idDocMaster=275723&idUnitaDoc=1640348&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza), come richiamata dalla Delib. G.R. Lombardia 24/01/2007, n. 8/4033, allegato 1, trattandosi di sito che ricade nel territorio di due Comuni, non ha luogo il trasferimento al Comune delle funzioni relative alle procedure operative e amministrative inerenti gli interventi di bonifica, ma si applicano le procedure operative ed amministrative di cui al Titolo V - parte quarta - del [D.Lgs. n. 152/2006](https://dejure.it/" \l "/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948234&idUnitaDoc=20120608&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza));

- in terzo luogo, l'adozione dell'atto di diffida non priva in alcun modo l'amministrazione destinataria del potere, di cui alla norma statale da ultimo citata, di adottare gli atti di propria competenza.

5.4) Nel contesto così come innanzi descritto, la mera indicazione nell'atto di diffida di un termine puntuale per adempiere agli obblighi ritenuti sussistenti a carico della ricorrente non muta la natura dell'atto prot. 4693 (diffida in senso stretto), quale atto avente natura endoprocedimentale, non immediatamente lesivo. Si tratta peraltro, giova osservare ad abundantiam, di termine già ampiamente decorso al momento della proposizione del ricorso in epigrafe senza che alcun effetto giuridico sfavorevole si sia direttamente (immediatamente) prodotto nella sfera giuridica dell'istante.

Va, pertanto, ribadita l'inammissibilità dell'impugnazione rivolta avverso la predetta nota prot. 4693 del 24/6/2014.

6) A fortiori è inammissibile per difetto d'interesse, per le stesse considerazioni sin qui esposte, l'impugnazione in epigrafe, sia laddove si dirige alla nota prot. 5735 del 4 settembre 2015, mediante cui il Responsabile dell'Ufficio tecnico del Comune di Viggiù ha in sostanza ribadito la diffida del 24 giugno 2015, sia ove rivolta alla nota prot. 6192 del 15 ottobre 2014, recante un mero "invito" al deposito del piano di caratterizzazione.

7) Per le suesposte considerazioni, quindi, il ricorso in epigrafe specificato è inammissibile.

8) La natura della presente decisione e la particolarità della fattispecie concreta giustificano la compensazione delle spese di giudizio.

**PQM**

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 22 gennaio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Consigliere

Concetta Plantamura, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 02 MAG. 2019.

Massime Correlate

**T.A.R. Torino, (Piemonte) sez. I, 28/11/2018, (ud. 21/11/2018, dep. 28/11/2018), n.1314**

Massime

Con ricorso depositato in data 27 marzo 2014 la società Syndial s.p.a. ha impugnato, chiedendone l'annullamento, il verbale della Conferenza di servizi - con precisazione ulteriore di specifiche parti del predetto verbale - ai sensi dell'[art. 14, comma 2, legge n. 241/90](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3949324&idUnitaDoc=20159445&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza), convocata presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare in data 15 gennaio 2014; nonché di ogni atto presupposto, connesso, o consequenziale, ivi compreso il provvedimento con il quale sia stata data esecuzione alle decisioni di tale Conferenza di servizi, in particolare per la parte in cui le amministrazioni riunite in Conferenza confermano l'obbligo di progettare interventi sulle matrici ambientali delle aree esterne allo stabilimento della proprietà del ricorrente, in qualità di soggetto responsabile della contaminazione.

In particolare, Syndial ha contestato le prescrizioni contenute nel verbale della Conferenza di Servizi in base alle quali la società ricorrente è tenuta "a programmare, sulla base delle risultanze degli studi modellistici indicati nel documento, una campagna di indagini sui depositi fluviali, ovvero nelle aree a maggior carattere deposizionale, potenzialmente contaminati, estendendo la caratterizzazione alle aree agricole ripariali, tenendo a riferimento il [d.lgs. 152/2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948234&idUnitaDoc=20120608&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) e s.m.i., nonché la [legge della Regione Piemonte del 7 aprile 2000 n. 42](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=9&idDocMaster=271608&idUnitaDoc=1581674&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) per le aree agricole o assimilabili (campi, pascoli, boschi)"; nonché la parte del verbale in cui si precisa che "nel caso di evidenza di contaminazione delle aree agricole, golenali e ripariali del Fiume Toce Syndial dovrà: 1) procedere con quanto previsto dalla vigente normativa al fine di eliminare il rischio di effetti nocivi sulla salute e impedire l'ulteriore diffusione dei contaminanti; 2) stabilire, in relazione all'eventuale stato di contaminazione accertato nelle aree esterne, la migliore tecnica di risanamento da adottare anche in relazione del rischio di accumulo dei contaminati lungo la catena alimentare"; infine, per la parte in cui la Conferenza di servizi ha ritenuto "di dover precisare che l'attuazione delle proposte contenute nel documento Terms of Reference non escludono l'obbligo di Syndial di attuare, ai sensi della parte sesta del [d.lgs. n. 152/2006](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3948234&idUnitaDoc=20120608&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza), gli interventi di riparazione dei beni ambientali danneggiati dall'inquinamento".

Si costituiva in giudizio il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare eccependo l'inammissibilità del ricorso e chiedendone, comunque il rigetto nel merito.

Si costituiva in giudizio la Regione Piemonte, contestando la fondatezza del ricorso e chiedendone la declaratoria di inammissibilità, irricevibilità ovvero il rigetto nel merito.

Si costituivano in giudizio le società Acetati spa e Italpet Preforme spa eccependo il difetto di legittimazione passiva.

Si costituiva in giudizio l'Inail eccependo il difetto di legittimazione passiva.

Le parti depositavano memorie difensive.

All'udienza del 21.11.2018 la causa veniva trattenuta in decisione.

**Diritto**

In via preliminare.

Deve ritenersi fondata l'eccezione preliminare sollevata dal Ministero resistente che ha contestato l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse per avere la ricorrente impugnato un atto meramente endoprocedimentale.

Infatti, è tuttora condivisibile, pure a seguito delle ultime riforme che hanno interessato gli [artt. 14,14bis e ss, l. 241/90](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3949324&idUnitaDoc=20159445&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza), conseguenti all'entrata in vigore della [l. 15/05](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=2128463&idUnitaDoc=6608185&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) e delle successive modifiche normative, l'insegnamento secondo il quale "... gli atti posti in essere in conferenza e quelli precedenti e, in particolare, quelli con i quali sia stato espresso l'avviso delle singole amministrazioni, non siano ancora in sé idonei a ledere in modo diretto ed immediato gli interessi del destinatario del provvedimento poi emanato a seguito della conferenza di servizio. L'esito della conferenza dei servizi costituisce, invero, solo un atto preparatorio della fase di emanazione di un nuovo provvedimento dell'amministrazione che aveva indetto la conferenza: ed è solo quest'ultimo atto che può essere direttamente e immediatamente lesivo. Qualora non risulti essere intervenuto un provvedimento conclusivo del procedimento di natura urbanistico-edilizia (il titolo edilizio), l'impugnazione giurisdizionale avverso l'atto conclusivo della conferenza di servizi c.d. decisoria permane inammissibile, in quanto interposta avverso meri atti endoprocedimentali" (Cass., [Cons. Stato sez. VI, 10/04/2014, n. 1718](https://dejure.it/" \l "/ricerca/giurisprudenza_documento_massime?idDatabank=0&idDocMaster=4254779&idUnitaDoc=0&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza)).

In questo stesso senso, [T.A.R. Umbria sez. I, 03/11/2017 n. 669](https://dejure.it/#/ricerca/giurisprudenza_documento_massime?idDatabank=0&idDocMaster=7284682&idUnitaDoc=0&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza), ha, condivisibilmente, affermato che "ai sensi degli [artt. 14- bis](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3949324&idUnitaDoc=20159446&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza), [14- ter](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3949324&idUnitaDoc=20159447&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) e [14- quater, l. 7 agosto 1990, n. 241](https://dejure.it/#/ricerca/fonti_documento?idDatabank=7&idDocMaster=3949324&idUnitaDoc=20159448&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&isCorrelazioniSearch=true&correlatoA=Giurisprudenza) l'atto conclusivo dei lavori della conferenza di servizi si concreta in un atto istruttorio endo-procedimentale a contenuto consultivo, perché l'atto conclusivo del procedimento è il provvedimento finale a rilevanza esterna con cui l'Amministrazione c.d. "procedente" decide a seguito di una valutazione complessiva, ed è contro di esso, in quanto atto direttamente e immediatamente lesivo, che deve dirigersi l'impugnazione, e ciò perché gli altri atti o hanno carattere meramente endoprocedimentale o non risultano impugnabili, se non unitamente al provvedimento conclusivo, in quanto non immediatamente lesivi".

Nel caso di specie, come confermato anche in sede di discussione orale, è pacifico che, a fronte del verbale della conferenza di servizi oggetto di impugnazione, non sono stati successivamente adottati, dalla P.A. competente, provvedimenti effettivamente "decisori" contenenti statuizioni o, comunque, determinazioni recanti l'attribuzione di responsabilità di natura ambientale a carico di Syndial.

In tal senso, le valutazioni della conferenza, in tanto potranno essere impugnate, in quanto vengano successivamente fatte proprie da un provvedimento decisorio emesso dall'Autorità competente.

Ne consegue, pertanto, la declaratoria di inammissibilità del ricorso proposto da Syndial s.p.a.

1.1. Con riferimento alla posizione processuale di Acetati spa, Italpet Preforme s.p.a. e Inail, inoltre, il ricorso è inammissibile per difetto di legittimazione passiva delle predette non risultando il coinvolgimento di esse nel verbale della conferenza di servizi impugnato.

2. In punto spese di lite, attesa la complessità e le peculiarità della controversia le stesse devono essere integralmente compensate.

**PQM**

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile per le ragioni indicate in parte motiva.

Spese di lite integramente compensate.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 21 novembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Domenico Giordano, Presidente

Flavia Risso, Primo Referendario

Paolo Nasini, Referendario, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 28 NOV. 2018.