



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 1313 del 2006, proposto da:
Soc. Dalmine S.p.A., con sede in Dalmine (BG), in persona dei legali
rappresentanti p.t., rappresentata e difesa dagli avv. Stefano Grassi,
Giancarlo Tanzarella, con domicilio eletto presso lo studio del
primo, in Firenze, corso Italia n. 2;

contro

il Ministero della Salute, il Ministero dell'Ambiente e Tutela
Territorio, il Ministero per le Attività Produttive, in persona dei
rispettivi ministri p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura distr.le
dello Stato, domiciliata per legge in Firenze, via degli Arazzieri 4;
ANPA - Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, e
Istituto Superiore di Sanità, in persona dei rispettivi rappresentanti
legali p.t., come sopra rappresentati e difesi;

han

Regione Toscana, in persona del Presidente p.t.;

A.R.P.A.T. Azienda Reg. Protezione Ambientale della Toscana, in persona del Direttore p.t.;

Provincia di Livorno, in persona del Presidente p.t.;

Comune di Piombino, in persona del Sindaco p.t.;

Sul ricorso numero di registro generale 361 del 2007, proposto da:

Soc. Dalmine S.p.A., con sede in Dalmine (BG), in persona dei legali rappresentanti p.t., rappresentata e difesa dagli avv. Stefano Grassi, Giancarlo Tanzarella, con domicilio eletto presso lo studio del primo, in Firenze, corso Italia n. 2;

contro

il Ministero della Salute, il Ministero dell'Ambiente e Tutela Territorio, il Ministero per le Attività Produttive, in persona dei rispettivi ministri p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura distr.le dello Stato, domiciliata per legge in Firenze, via degli Arazzieri 4;

ANPA - Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, e Istituto Superiore di Sanità, in persona dei rispettivi rappresentanti legali p.t., come sopra rappresentati e difesi;

Regione Toscana, in persona del Presidente p.t.;

A.R.P.A.T. Azienda Reg. Protezione Ambientale della Toscana, in persona del Direttore p.t.;

Provincia di Livorno, in persona del Presidente p.t.;

Comune di Piombino, in persona del Sindaco p.t.;

han

nei confronti di

Lucchini Piombino S.p.A., rappresentato e difeso dagli avv. Gianluca Cattani, Maurizio Delfino, Giuseppe Franco Ferrari, con domicilio eletto presso Domenico Iaria in Firenze, via dei Rondinelli 2;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

quanto al ricorso n. 1313 del 2006:

ove rivestenti natura provvedimentoale:

1) del verbale di Conferenza decisoria 28 aprile 2006 e della relativa lettera di trasmissione 23 maggio 2006 n. 10125/Qdv/DI(VII-VIII) (consegnata in data 31 maggio 2006 - docc. 7, 8 e 9) nelle parti in cui:

a) " delibera di richiedere alle Aziende che non hanno ancora inviato i risultati del piano di caratterizzazione", fra cui la ricorrente, " di attivare entro il 30 giugno 2006, gli interventi di messa in sicurezza di emergenza al fine di evitare la diffusione delle acque di falda contaminate verso il mare";

b) "...dispone che... alla scadenza del termine del 30 giugno 2006, saranno avviate dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio le procedure di sostituzione in danno, costituendo la notifica del presente verbale formale messa in mora, ai sensi dell'art. 15, comma 2 del DM 471/99";

c) " chiede, inoltre, alla Direzione Qualità della Vita del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio di segnalare l'avvio

Jan

dell'esecuzione in danno, ai sensi e per gli effetti degli artt. 51 bis del D.Lgs. 22/97 e del comma 7 dell'art. 114 della L.388/2000, nonché delle azioni di accertamento e di recupero del danno ambientale arrecato al mare aggravato anche a causa della mancata esecuzione di tutti gli interventi di messa in sicurezza già prescritti";

2) del "documento preparatorio della Conferenza di Servizi istruttoria convocata per il giorno 19/07/2006 presso il Ministero dell'Ambiente e T.T." nella parte in cui "la Direzione Q.d.V., vista l'evidente contaminazione delle acque di falda, chiede all'Azienda, l'immediata attivazione di misure di messa in sicurezza di emergenza della falda, nonché la trasmissione entro 10 giorni dalla data della odierna Conferenza di Servizi istruttoria di un elaborato contenente la descrizione dettagliata degli interventi di messa in sicurezza della falda adottati e/o in corso d'attuazione, così come già deliberato dalla Conferenza di Servizi decisoria del 28.04.2006 <...l'attivazione entro il 30 giugno 2006 degli interventi di messa in sicurezza di emergenza, pena l'avvio dell'esecuzione in danno e delle azioni di accertamento e recupero del danno ambientale...>;

3) di ogni altro atto o provvedimento alle stesse preordinato, presupposto o comunque connesso ivi espressamente inclusi, in quanto occorra:

3.1) il verbale di Conferenza decisoria 22 dicembre 2005 e la relativa lettera di trasmissione 29 dicembre 2005, nelle parti in cui:

3.1.a) dispone che il progetto individuale di messa in sicurezza di

han

emergenza abbia "prestazioni analoghe" al progetto di MISE di cui al punto 2 dell'ordine del giorno;

3.1.b) ha definito un "criterio tabellare" per la individuazione degli ambiti da fare oggetto di intervento di messa in sicurezza di emergenza, disponendo che i relativi interventi debbano essere attuati" nel caso di presenza di hot spots (superamenti di dieci volte le C.L.A.)"

3.1.c) ove costituisse manifestazione di volontà della Conferenza, prescrive che" i progetti di bonifica dovranno essere predisposti sulla base della realizzazione dei marginamenti previsti nello studio di fattibilità in oggetto, che garantiscano una durata pari almeno ai tempi stimati come necessari per rimuovere l'inquinamento presente nello strato saturo e che forniscano una garanzia di tenuta necessaria a consentire l'impiego delle varie tecnologie di bonifica proposte dalle Aziende"

3.2) del verbale di Conferenza decisoria 28 luglio 2005 e della relativa lettera di trasmissione 2 agosto 2005, n. 15853/QdV/DI(VII-VIII) nelle parti in cui la Conferenza decisoria ha disposto a carico di Dalmine spa l'obbligo di effettuazione di misure di messa in sicurezza di emergenza relativamente alle aree di cui è concessionaria e ricomprese nel sito inquinato di interesse nazionale di Piombino tutti già impugnati con ricorso R.G. n. 1557/04.

quanto al ricorso n. 361 del 2007:

1) del decreto dirigenziale 7 febbraio 2007 n. 3312/QdV/d/B con

Flan

cui il Ministero dell'Ambiente ha disposto "di approvare e considerare come definitive tutte le prescrizioni stabilite nel verbale della Conferenza di servizi decisoria del 13 dicembre 2006", nonchè di quest'ultima e, ancora, ove occorra, della lettera di trasmissione 7 febbraio 2007 n. 3151/QdV/di/IX, perventua il 16 febbraio 2007;

2) del decreto dirigenziale 7 febbraio 2007 n. 3311/QdV/d/B con cui il Ministero dell'Ambiente ha disposto "di approvare e considerare come definitive tutte le prescrizioni stabilite nei verbali della Conferenza dei servizi decisorie del 24.03.2005 notificato con nota prot. n. 7066/QdV/di (VII/XIII) del 12.04.2005, del 28.05.2005 notificato con nota prot. n. 15853/QdV/di (VII/XIII) del 02.08.2005, del 22.12.2005 notificato con nota prot. n. 26688/QdV/di (VII/XIII) del 29.12.2005 e del 28.04.2006 notificato con nota prot. n. 10125/QdV/di (VII/XIII) del 23.05.2006", nonchè di detti verbali di Conferenza decisoria e, ancora, ove occorra, della lettera di trasmissione del 7 febbraio 2007 n. 3161/QdV/di/IX, pervenuta il 16 febbraio 2007;

3) di tutti i verbali di Conferenza decisoria come sopra approvati in via definitiva;

4) del "documento preparatorio della Conferenza di Servizi istruttoria convocata per il giorno 19.07.2006 presso il Ministero dell'Ambiente e T.T.";

5) del verbale di Conferenza decisoria 28 aprile 2006 e della relativa lettera di trasmissione 23 maggio 2006 n. 10125/QdV/DI (VII-

Man

VIII);

6) del verbale di Conferenza decisoria 22 dicembre 2005 e della relativa lettera di trasmissione 29 dicembre 2005;

7) del verbale di Conferenza decisoria 28 luglio 2005 e della relativa lettera di trasmissione 2 agosto 2005 n. 15853/QdV/DI (VII-VIII) nonchè il verbale di Conferenza istruttoria 5 luglio 2005 e la nota Ministero Ambiente 9 luglio 2005 n. 15853/QdV/di;

8) del verbale di Conferenza decisoria 24 marzo 2005 e della relativa lettera di trasmissione 12 aprile 2005 n. 7066/amb/di, oltre che di ogni altra atto o provvedimento agli stessi preordinato, conseguente o comunque connesso, ivi incluso il verbale di Conferenza istruttoria 10 febbraio 2005;.

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero della Salute;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Ambiente e Tutela Territorio;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero per le Attività Produttive;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Anpa - Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Istituto Superiore di Sanità;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Lucchini Piombino S.p.A.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Man

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 04/06/2009 il dott. Bernardo Massari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

A. La società ricorrente è titolare di un complesso produttivo sito su aree di proprietà demaniale nel territorio del Comune Piombino, parte di un più ampio compendio dove è insediato l'omonimo polo industriale.

Con decreto del Ministero dell'ambiente del 10 gennaio 2000, reso in attuazione dell'art. 1, comma 4, della legge 14 dicembre 1998, n. 426, l'area di Piombino veniva individuata come sito inquinato di interesse nazionale.

La società deducente dichiarava di volersi avvalere della facoltà di provvedere direttamente alla caratterizzazione del sito e alla conseguente, eventuale bonifica, così come previsto dall'art. 17, comma 13 bis, del decreto legislativo n. 22/97 e dall'art. 1 del decreto ministeriale n. 471/99.

Il progetto di piano di caratterizzazione, presentato il 27 novembre 2003 ed esaminato con prescrizioni della conferenza decisoria del 23 aprile 2004, veniva definitivamente approvato nella conferenza decisoria del 28 luglio 2005.

Nelle more della procedura, rilevata l'esistenza di una situazione di inquinamento della falda, la conferenza decisoria disponeva l'obbligo

stem!

di effettuazione di messa in sicurezza di emergenza – MISE – nei confronti dei soggetti responsabili, al fine di evitare la propagazione degli inquinanti verso l'esterno del sito e in particolare verso il mare. Nella conferenza decisoria del 22 dicembre 2005, il Ministero dell'ambiente prendeva atto che la Dalmine avrebbe depositato le risultanze del piano di caratterizzazione entro giugno 2006 ma, al contempo, confermava anche nei confronti della medesima la prescrizione di MISE del sito.

Peraltro, in data 23 maggio 2006 la società ricorrente riceveva comunicazione del verbale della conferenza decisoria del 28 aprile 2006.

Con tale atto si deliberava di richiedere alle aziende che ancora non avevano inviato i risultati del piano di caratterizzazione di trasmetterlo entro il 15 giugno 2006, disponendo in caso di inadempimento l'avvio delle procedure di sostituzione in danno.

La società ricorrente, rilevato che l'obiettivo della MISE è quello della tutela del mare, poneva in evidenza che, sulla base dei dati in suo possesso, risultanti dall'indagine di caratterizzazione, la falda superficiale, sottostante le aree in concessione, si muoveva in direzione sud nord, cioè in direzione opposta al mare, ed inoltre non era emersa alcuna fuoriuscita di acqua di falda verso nord e neppure verso sud, di talché non poteva dirsi sussistente il pericolo della fuoriuscita di sostanze inquinanti dal perimetro delle aree detenute.

Nonostante l'evidente insussistenza del presupposto fattuale e

Stuen

normativo per l'attivazione della messa in sicurezza di emergenza, il Ministero dell'ambiente disponeva la prosecuzione dell'istruttoria per il giorno 19 luglio 2006. In tale occasione l'amministrazione, pur prendendo atto di quanto dichiarato e dimostrato dalla società ricorrente, concludeva la propria relazione rilevando che: "La Direzione Q.d.V., vista l'evidente contaminazione delle acque di falda chiede all'azienda, l'immediata applicazione di misure di messa in sicurezza di emergenza dalla falda, nonché la trasmissione entro 10 giorni dalla data dell'odierna conferenza di servizi istruttoria il deposito di un elaborato contenente la descrizione dettagliata degli interventi adottati".

Contro tale atto e quelli presupposti precisati in epigrafe ricorre la società in intestazione chiedendone l'annullamento, con vittoria di spese e deducendo i motivi che seguono:

1. Violazione di legge con riferimento all'art. 17 del d.lgs. n. 22/1997, al d.m. n. 471/1999 e all'art. 240 del d.lgs. n. 152/2006. Eccesso di potere per difetto assoluto di presupposti e di motivazione; illogicità.
2. Violazione di legge con riferimento agli artt. 240 e 252 del d.lgs. n. 152/2006 e all'art. 15 del d.m. n. 471/1999. Eccesso di potere per difetto assoluto di presupposti e di motivazione.
3. Violazione di legge con riferimento all'art. 17 del d.lgs. n. 22/1997, al d.m. n. 471/1999. Eccesso di potere per difetto assoluto di presupposti e di motivazione; illogicità.
4. Illegittimità derivata (per il verbale della conferenza decisoria del

Fuori

28 luglio 2005):

4.1. Violazione e falsa applicazione di norme di legge e regolamentari (Artt. 1 e 3 l. n. 241/1990; art. 17 del d.lgs. n. 22/1997 e d.m. n. 471/1999). Eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità, difetto assoluto dei presupposti e della motivazione, sviamento.

4.2. Con riferimento al verbale della conferenza del 22 dicembre 2005: Violazione e falsa applicazione di norme di legge e regolamentari, nonché dei principi generali dell'ordinamento in tema di imparzialità e correttezza dell'azione amministrativa (artt. 1 e 3 l. n. 241/1990, art. 17 del d.lgs. n. 22/1997 e d.m. n. 471/1999). Eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità, difetto assoluto dei presupposti e della motivazione, perplessità, assurdità manifesta e sviamento.

4.3. Violazione e falsa applicazione di norme di legge e regolamentari (art. 17 del d.lgs. n. 22/1997; art. 2, comma 1, lett. b) e Allegato 3 del d.m. n. 471/1999; art. 12 d.m. 468/01).

Eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità, difetto assoluto dei presupposti e della motivazione, sviamento.

4.4. Violazione e falsa applicazione di norme di legge e regolamentari (d.m. n. 471/1999). Eccesso di potere per incompetenza, illogicità, difetto assoluto dei presupposti e della motivazione, e sviamento.

B. Con decreto dirigenziale n. 3311 del 7 febbraio 2007 il Ministero dell'ambiente ha emesso il “ provvedimento finale di adozione, ex art. 14 ter L. 7 agosto 1990, n. 241, delle determinazioni conclusive

han

del Conferenze di servizi decisorie relative al sito di bonifica di interesse nazionale di Piombino del 24/03/05, 28/07/05, 22/12/05, 28/04/06".

Con il decreto dirigenziale emesso nella stessa data con prot. n. 3312, veniva disposto "di approvare e di considerare come definitive tutte le prescrizioni stabilite nel verbale della Conferenza di servizi decisoria del 13 dicembre 2006".

In particolare, in tale Conferenza di servizi veniva stabilito che "vista l'evidente contaminazione delle acque di falda dovute prevalentemente a metalli pesanti...e composti organici clorurati, delibera di chiedere all'azienda l'attivazione, entro 15 giorni dalla data di ricevimento del presente verbale di idonee misure di messa in sicurezza di emergenza delle acque di falda, anche mediante confinamento fisico" e, altresì, di chiedere "all'azienda la trasmissione del progetto preliminare di bonifica dei suoli, del progetto definitivo di bonifica delle discariche LI5F e LI15I, nonché il progetto definitivo di bonifica delle acque di falda basato anche sul confinamento fisico, entro 30 giorni dalla data di ricevimento del presente verbale".

Con il ricorso rubricato al n. 361/07 la società Dalmine ha impugnato anche tali atti chiedendone l'annullamento, previa sospensione, ed affidandone l'accoglimento ai seguenti motivi:

1. Violazione e falsa applicazione dell'art. 14 ter l. n. 241/1990 in relazione all'art. 252, comma 14, d.lgs. n. 152/2006, del d.m. n.

Handwritten signature

471/99 e dell'articolo 17, comma 14, del d.lgs. n. 22/97. Eccesso di potere per incompetenza e difetto assoluto di presupposti della motivazione. Violazione dei principi di proporzionalità e adeguatezza.

2. Violazione e falsa applicazione dell'art. 14 ter, l. n. 241/1990 dell'art. 17 del d.lgs. n. 22/97 e dell'art. 252 d.lgs. n. 152/2006. Eccesso di potere per violazione delle regole procedimentale circa la partecipazione degli enti abilitati alla manifestazione di volontà nell'ambito della conferenza di servizi.

3. Violazione e falsa applicazione degli artt. 252, comma 4, e 242 d.lgs. n. 152/2006 anche relazione all'art. 10 del d.m. 471/99. Eccesso di potere per illogicità e difetto assoluto di presupposti. Illegittimità derivata.

4. Violazione e falsa applicazione di norme di legge e regolamentari (art. 17 del d.lgs. n. 22/1997; artt. 252, comma 4, e 242 d.lgs. n. 152/2006). Eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità, difetto assoluto dei presupposti e della motivazione, sviamento. Illegittimità derivata.

5. Violazione e falsa applicazione di norme di legge e regolamentari (art. 17 del d.lgs. n. 22/1997; artt. 252, comma 4, e 242 d.lgs. n. 152/2006, anche in relazione al d.m. 471/99). Eccesso di potere per difetto assoluto dei presupposti, illogicità assurda, contraddittorietà, sviamento.

6. Eccesso di potere per illogicità e assurdità manifesta. Violazione

Man

dei principi generali in materia di buon operato della pubblica amministrazione, adeguatezza e proporzionalità dell'azione amministrativa. Violazione e falsa applicazione di norme di legge per quanto concerne l'avvio della procedura di esecuzione in danno, nonché dei principi generali come sopra individuati.

7. Eccesso di potere per perplessità e violazione dei principi di leale cooperazione (art. 97 della Costituzione).

8. Illegittimità derivata.

9. Violazione e falsa applicazione di norme di legge e regolamentari (art. 17 del d.lgs. n. 22/1997; art. 240 d.lgs. n. 152/2006, d.m. 471/99). Eccesso di potere per difetto assoluto del presupposto della motivazione. Illogicità.

10. Violazione e falsa applicazione di norme di legge e regolamentari (artt. 240 e 252, d.lgs. n. 152/2006, anche in relazione all'art. 15 d.m. 471/99). Eccesso di potere per difetto assoluto dei presupposti e della motivazione.

11. Violazione e falsa applicazione di norme di legge e regolamentari (art. 17 del d.lgs. n. 22/1997; d.m. 471/99). Eccesso di potere per difetto assoluto del presupposto della motivazione. Illogicità.

12. Violazione e falsa applicazione di norme di legge e regolamentari (art. 17 del d.lgs. n. 22/1997; art. 2, c. 1, lett. b) e Allegato 3, d.m. 471/99). Eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità, difetto assoluto dei presupposti e della motivazione e sviamento.

13. Violazione e falsa applicazione di norme di legge e regolamentari,

han

nonché dei principi generali dell'ordinamento in tema di imparzialità e correttezza dell'azione amministrativa. Eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà, difetto assoluto di presupposti e della motivazione, perplessità, assurdit  manifesta e sviamento.

14. Violazione e falsa applicazione di norme di legge e regolamentari (art. 17 del d.lgs. n. 22/1997; art. 2, c. 1, lett. b) e Allegato 3, d.m. 471/99). Eccesso di potere per contraddittoriet , illogicit , difetto assoluto dei presupposti e della motivazione e sviamento.

15. Violazione e falsa applicazione di norme regolamentari (d.m. 471/99). Eccesso di potere per incompetenza, illogicit , difetto assoluto di presupposti e della motivazione. Sviamento.

Si sono costituite in giudizio le Amministrazioni statali intimamente opponendosi all'accoglimento del gravame.

Con ordinanza n. 316, depositata il 4 aprile 2007, veniva accolta la domanda incidentale di sospensione dell'efficacia dell'atto impugnato con il ric. n. 1331/07.

Alla pubblica udienza del 4 giugno 2009 il ricorso   stato trattenuto per la decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente, attesa l'evidente connessione soggettiva e oggettiva di ricorsi   opportuno disporre la riunione al fine della loro trattazione congiunta.

2. Con il ricorso n. 1313/06 sono stati impugnati i verbali delle Conferenze di servizi decisorie del 28 aprile 2006, 22 dicembre 2005

han

e 28 luglio 2005, nonché gli atti istruttori ad essi presupposti e specificati in epigrafe.

2.1. Con sentenza n. 383/07 questa Sezione ha avuto modo di osservare, in una analoga controversia, che “la conferenza di servizi, proprio perché è solo un modulo procedimentale e non costituisce anche un ufficio speciale della Pubblica amministrazione, autonomo rispetto ai soggetti che vi partecipano, riverbera certamente i suoi effetti (che sono di natura procedimentale) sull'atto finale (cfr. Cons. St. IV sez., 9 luglio 1999 n. 1193), ma non assurge alla dignità di organo "ad hoc", né acquista soggettività giuridica autonoma, essendo solo uno strumento procedimentale di coordinamento di Amministrazioni che restano diverse tra loro e mantengono la rispettiva autonomia soggettiva (cfr. Cons. St. IV Sez. 14 giugno 2001 n. 3169)”.

Per conseguenza, esprimendo un avviso dal quale non si rinvergono motivi per discostarsi, deve concludersi per la natura endoprocedimentale di tali atti, trattandosi di verbali di conclusione dei lavori di conferenze di servizi che, seppur decisorie, non assurgono al rango di provvedimenti conclusivi e quindi idonei a pregiudicare la posizione giuridica della società ricorrente (T.A.R. Toscana, sez. II, 14 marzo 2007, n. 383; id. 20 ottobre 2006, n. 4565).

Di tanto è, del resto, consapevole anche la soc. Dalmine che, in effetti, esprimendo un'esigenza tuzioristica, ha proposto il gravame

non

chiedendo la dichiarazione di illegittimità degli atti impugnati con la formula "ove rivestenti natura provvedimento".

2.2. Conseguentemente, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile per difetto di interesse.

3. Con il ricorso n. 361/07 la società ricorrente ha impugnato le determinazioni n. 3311 e 3312 del 6 febbraio 2007 con cui il dirigente della Direzione generale per la Qualità della vita del Ministero dell'ambiente ha fatto proprie, conferendovi valore provvedimento, "le determinazioni conclusive delle Conferenze di servizi decisorie relative al sito di bonifica di interesse nazionale di Piombino del 24/03/05, 28/07/05, 22/12/05, 28/04/06" e "le prescrizioni stabilite nel verbale della Conferenza di servizi decisoria del 13 dicembre 2006".

In particolare, in tale ultima Conferenza di servizi veniva stabilito che "vista l'evidente contaminazione delle acque di falda dovute prevalentemente a metalli pesanti...e composti organici clorurati, delibera di chiedere all'azienda l'attivazione, entro 15 giorni dalla data di ricevimento del presente verbale, di idonee misure di messa in sicurezza di emergenza delle acque di falda, anche mediante confinamento fisico" e, altresì, di chiedere "all'azienda la trasmissione del progetto preliminare di bonifica dei suoli, del progetto definitivo di bonifica delle discariche LI5F e LI15I, nonché il progetto definitivo di bonifica delle acque di falda basato anche sul confinamento fisico, entro 30 giorni dalla data di ricevimento del

flaw

presente verbale”.

Il ricorso è meritevole di accoglimento.

4. Con il primo motivo la ricorrente censura i provvedimenti impugnati per la violazione dell'art. 17, comma 14, del d.lgs. n. 22/1997 in quanto sarebbe mancato, nella fattispecie, l'indispensabile concerto con i Ministeri dell'industria, e della sanità.

4.1. La doglianza appare fondata.

La norma sopra rubricata stabilisce, infatti, che “I progetti relativi ad interventi di bonifica di interesse nazionale sono presentati al Ministero dell'ambiente ed approvati, ai sensi e per gli effetti delle disposizioni che precedono con decreto del Ministro dell'ambiente di concerto con i Ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianato e della sanità, d'intesa con la Regione territorialmente competente”.

E' pur vero che l'art. 35 del d.lgs. n. 300 del 30 luglio 1999 attribuisce al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio “le funzioni e i compiti spettanti allo Stato relativi alla tutela dell'ambiente, del territorio e dell'ecosistema”, tra cui la “gestione dei rifiuti ed interventi di bonifica dei siti inquinati”, ma ciò non esclude che, come nel caso in esame, ove una norma speciale lo disponga, tale competenza non debba essere esercitata attraverso l'adesione di altre Amministrazioni.

Come è noto gli “atti di concerto” sono atti complessi adottati da un solo organo, ma con l'intesa di altri organi e caratterizzati dal fatto

fran

che, se decisiva e preponderante, nell'iniziativa e nella formazione del provvedimento, è l'attività di una Amministrazione, ritenuta dalla legge particolarmente competente nella materia, è tuttavia necessario, ai fini della sua validità, la manifestazione di volontà espressa attraverso l'adesione di altri organi o Amministrazioni.

4.2. Il vincolo che, in tal caso, unisce tutti i soggetti giuridici coinvolti nell'espressione della propria volontà attraverso il provvedimento conclusivo è tale da riverberare i suoi effetti anche sul piano processuale (Cons., sez. VI, 7 giugno 2006, n. 3423).

Si è, infatti, ritenuto che, nell'atto amministrativo adottato di concerto, vi sono una pluralità di amministrazioni che partecipano non solo all'istruttoria, ma anche alla decisione finale, di cui assumono oltre che l'imputazione anche la responsabilità, con la conseguenza che, nel rispetto del principio del contraddittorio e del diritto di difesa, tutte le autorità cui l'atto è imputabile devono essere evocate in giudizio (Cons. Stato sez. V, 17 luglio 2004, n. 5157; id., sez. VI, 21 agosto 2002, n. 4245).

4.3. Orbene, alla luce di quanto sopra argomentato, occorre esaminare la disciplina normativa applicabile nella fattispecie della bonifica di un sito inquinato di interesse nazionale che prevede le seguenti tappe procedurali.

Una fase preliminare istruttoria gestita dall'Amministrazione titolare del procedimento e della competenza ad adottare il provvedimento finale, nella specie il Ministero dell'Ambiente e della tutela del

Thun

territorio, volta ad individuare quali siano i necessari interventi di messa in sicurezza (anche in via emergenziale) e di caratterizzazione delle aree interne al perimetro del sito di bonifica di interesse nazionale (in tale fase nulla esclude, come è avvenuto nel caso di specie che l'Amministrazione titolare del procedimento indica e convochi una conferenza di servizi del tipo "istruttoria", ai sensi dell'art. 14, comma 1, della L. 7 agosto 1990 n. 241).

Una seconda fase procedimentale nel corso della quale gli esiti dell'istruttoria preliminare sono portati al cospetto di una conferenza di servizi "decisoria", alla quale partecipano (ai sensi dell'art. 17, comma 14, citato) il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, il Ministero delle attività produttive (ora sviluppo economico), il Ministero della salute e la Regione territorialmente competente (nel caso di specie la Regione Toscana).

Una terza ed eventuale fase - collocabile in epoca successiva rispetto all'istruttoria condivisa con le altre Amministrazioni interessate e caratterizzata dai lavori della conferenza di servizi decisoria - in cui, sul presupposto della espressa richiesta dell'interessato ed ove ricorrano motivi d'urgenza, il Ministero dell'Ambiente autorizza con proprio atto ed in via provvisoria l'avvio dei lavori per la realizzazione dei relativi interventi di bonifica, secondo il progetto valutato positivamente dalla citata conferenza di servizi decisoria;

Un'ultima ed ineludibile fase conclusiva nel corso della quale il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio, ovviamente di

han

concerto con le altre Amministrazioni statali che hanno partecipato alla conferenza decisoria e d'intesa con la Regione territorialmente competente, approva, con proprio atto il progetto definitivo (cfr. (T.A.R. Toscana, sez. II, 14 marzo 2007, n. 383).

4.4. A conclusioni analoghe, anche se meno esplicite, è possibile pervenire dalla lettura dell'art. 242 del d.lgs. n. 152/2006 il cui comma 13 stabilisce che "La procedura di approvazione della caratterizzazione e del progetto di bonifica si svolge in Conferenza di servizi convocata dalla regione e costituita dalle amministrazioni ordinariamente competenti a rilasciare i permessi, autorizzazioni e concessioni per la realizzazione degli interventi compresi nel piano e nel progetto...".

Tale norma va infatti raccordata e integrata, oltre che con la disciplina generale in tema di conferenze di servizi di cui agli artt. 14 e segg. della l. n. 241/1990, anche con quella speciale disposta con il d.m. 25 ottobre 1999, n. 471 che approva il "Regolamento recante criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati" tuttora parzialmente in vigore. L'art. 15 del citato decreto ministeriale stabilisce, infatti, che "Il responsabile presenta al Ministero dell'Ambiente il Piano di caratterizzazione, il Progetto preliminare e il Progetto definitivo..." (comma 2); "Per l'istruttoria tecnica degli elaborati progettuali di cui al comma 2 il Ministero dell'ambiente si avvale dell'A.N.P.A., delle A.R.P.A. delle regioni interessate e dell'Istituto

Manni

Superiore di Sanità” (comma 3); “Il Ministro dell'Ambiente, di concerto con i Ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianato e della sanità, d'intesa con la regione territorialmente competente, approva il progetto definitivo, tenendo conto delle conclusioni dell'istruttoria tecnica e autorizza la realizzazione dei relativi interventi”.

4.5. Anche l'art. 252, comma 4 del d.lgs. 152/06 in tema di bonifica dei “Siti di interesse nazionale” conferma che “La procedura di bonifica di cui all'art. 242 dei siti di interesse nazionale è attribuita alla competenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, sentito il Ministero delle attività produttive. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio può avvalersi anche dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT), delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente delle regioni interessate e dell'Istituto superiore di sanità nonché di altri soggetti qualificati pubblici o privati”.

4.6. Dal complesso normativo sopra rassegnato emerge con evidenza che l'intervenuto raggiungimento dell'intesa non può essere presunto, ma come condivisibilmente ritenuto dalla ricorrente, deve risultare formalmente espresso nel contesto del provvedimento o, quantomeno, dalla sua motivazione deve constare che ciascuna delle Amministrazioni che devono “ex lege” essere coinvolte nel procedimento abbia reso manifesta l'adesione alla determinazione finale, facendola propria.

man

Nulla di ciò risulta dai provvedimenti impugnati e dagli atti dell'istruttoria.

4.7. Invero i decreti nn. 3311 e 3312 del 7 febbraio 2007 non fanno alcuna menzione dell'esistenza di un concerto con le amministrazioni sopra indicate.

Quanto, poi, ai verbali delle conferenze di servizi le cui determinazioni vengono rese esecutive non vi è alcun riferimento alla partecipazione al procedimento del Ministero dello Sviluppo economico (che compare solo tra i destinatari della comunicazione finale) risultando solo la presenza del Ministero della salute e della Regione Toscana.

Neppure risultano, ciò che avvalora la fondatezza anche del secondo motivo, i titoli di legittimazione attribuiti alle persone fisiche partecipanti alla Conferenza di servizi, per modo che consti come essi siano abilitati ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'Amministrazione sulle questioni oggetto di decisione.

5. Condivisibili appaiono anche le censure sollevate con il terzo mezzo di impugnazione con il quale si pone all'attenzione del collegio la questione della necessaria, preliminare approvazione del piano di caratterizzazione ai fini dell'assunzione delle determinazioni conclusive concernenti l'approvazione del progetto di bonifica ed eventualmente l'imposizione della messa in sicurezza d'emergenza.

5.1. Non risulta, infatti, che il piano di caratterizzazione presentato dalla Dalmine il 27 novembre 2003 ed esaminato nelle successive

Fulmine

conferenze istruttorie e decisorie sia stato definitivamente approvato, come richiesto dal d.m. n. 471/99.

Come appare dal verbale del 13 dicembre 2006, nell'ordine del giorno dei lavori viene indicato al punto 2: "stato di attuazione degli interventi adottati e/o in corso di adozione e da adottare in tema di messa in sicurezza d'emergenza, di caratterizzazione, di bonifica all'interno dell'area perimetrale".

Alle pagine 14 segg., in relazione all'area occupata dalla Dalmine, possono leggersi una serie di osservazioni e prescrizioni tutte riferite al piano di caratterizzazione presentato da quest'ultima, circostanze dalle quali è agevole ritenere che non si era giunti ad alcuna definitiva approvazione del piano di caratterizzazione i cui contenuti costituiscono, anche dal punto di vista logico, il necessario antecedente delle determinazioni da assumere in tema di bonifica.

È infatti evidente che se non si conosce la qualità ed il grado di inquinamento dei luoghi (con riferimento al tipo di sostanze inquinanti e alla loro quantità presente nel terreno e/o nella falda) non è possibile procedere ad alcuna successiva attività volta a porre in sicurezza o bonificare il sito.

6. Un ulteriore condivisibile profilo di legittimità emerge con riferimento a quanto dedotto con il nono motivo con il quale la ricorrente si duole dell'insussistenza delle condizioni previste dalla legge per l'imposizione della MISE.

Stabilisce infatti l'art. 240, comma 1, lett. m) che per messa in

han

sicurezza d'emergenza deve intendersi "ogni intervento immediato o a breve termine, da mettere in opera nelle condizioni di emergenza di cui alla lettera t) in caso di eventi di contaminazione repentini di qualsiasi natura, atto a contenere la diffusione delle sorgenti primarie di contaminazione, impedirne il contatto con altre matrici presenti nel sito e a rimuoverle, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente".

6.1. Anche a prescindere dalla questione se, trattandosi di "contaminazioni storiche" siano state individuate le circostanze che possono "comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione" (art. 242, comma 1), la ricorrente evidenza che il semplice superamento delle concentrazioni limite ex d.m. 471/99 non determina più, di per sé, l'obbligo dell'eventuale adozione di MISE i cui presupposti sono regolati dall'art. 240, comma 1, lett. t) del citato decreto legislativo.

Da tale norma si evince che le "condizioni di emergenza" cioè "gli eventi al verificarsi dei quali è necessaria l'esecuzione di interventi di emergenza", vanno individuati "ad esempio" in: "1) concentrazioni attuali o potenziali dei vapori in spazi confinati prossime ai livelli di esplosività o idonee a causare effetti nocivi acuti alla salute; 2) presenza di quantità significative di prodotto in fase separata sul suolo o in corsi di acqua superficiali o nella falda; 3) contaminazione di pozzi ad utilizzo idropotabile o per scopi agricoli; 4) pericolo di incendi ed esplosioni".

Man

Non pare che dell'esistenza di tali situazioni dia conto l'istruttoria dei provvedimenti impugnati.

7. Tanto appare sufficiente, assorbiti gli altri motivi, per ritenere l'illegittimità dei provvedimenti impugnati e, conseguentemente, disporre l'annullamento.

Le spese del giudizio, fatta eccezione per le Amministrazioni non costituite in giudizio per le quali, anche in ragione del ruolo rivestito nella controversia, così come per la controinteressata, è possibile disporre la compensazione, seguono la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, Sezione 2[^], definitivamente pronunciando, riuniti i ricorsi in epigrafe:

- dichiara improcedibile il ricorso n. 1313/06;
- accoglie il ricorso n. 361/07 e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati.

Condanna le Amministrazioni resistenti, costituite in giudizio, al pagamento delle spese processuali che si liquidano in € 2.000,00 (duemila/00), oltre agli accessori di legge e alla rifusione di quanto versato a titolo di contributo unificato.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 04/06/2009 con l'intervento dei Magistrati:

Fin

Maurizio Nicolosi, Presidente

Bernardo Massari, Consigliere, Estensore

Ivo Correale, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Bernardo Massari

IL PRESIDENTE

Maurizio Nicolosi

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

IL 24 AGO. 2009

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO

Silvia Leffari