

T.A.R. LOMBARDIA, Brescia, Sez. I

18 febbraio 2009, n. 317

INQUINAMENTO - Bonifica dei siti di interesse nazionale - Competenza tecnico-gestionale degli organi esecutivi - Art. 15 D.M. 471/99 - Art. 252 d.lgs. n. 152/2006. Gli atti del procedimento di bonifica dei siti di interesse nazionale, compresi quelli conclusivi, rientrano nella competenza tecnico-gestionale degli organi esecutivi (dirigenti) poiché non contengono elementi di indirizzo politico-amministrativo che possono attrarre detta competenza nella sfera riservata agli organi di governo (i quali ultimi definiscono solo gli obiettivi e programmi da attuare, verificandone i risultati, il cui raggiungimento è riservato alla responsabilità dirigenziale). Ciò in forza del generale principio di distinzione tra attività di governo e attività di gestione che presiede l'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni pubbliche. Detta conclusione è valida sia con riguardo allo schema procedimentale di cui all'art. 15 del DM 471/99 (precedente al D.Lgs. n. 165/2001 e non avente natura legislativa), ancorché stabilisca che il progetto definitivo della bonifica venga approvato dal Ministro dell'Ambiente (di concerto con i Ministri dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato e della Sanità), sia nello schema procedimentale di cui all'art. 252 del D.Lgs. n. 152/2006, che attribuisce genericamente la competenza per la procedura di bonifica al Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio (sentito il Ministero delle Attività produttive). Pres. Mosconi, Est. Morri - P. s.p.a. (avv.ti Grassi e Onofri) c. Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e altri (Avv. Stato) - **T.A.R. LOMBARDIA, Brescia, Sez. I - 18 febbraio 2009, n. 317**

INQUINAMENTO - Bonifica - Pareri o intese di cui agli artt. 252, c. 4 d.lgs. n. 152/2006 e 15, c. 4 D.M. 471/99 - Acquisizione nell'ambito della conferenza di servizi - Obbligo motivazionale. Nel modulo procedimentale della conferenza di servizi i pareri o le intese di cui agli artt. 252 comma 4 del D.Lgs. 152/06 e 15 comma 4 del D.M. 471/1999 ben possono essere acquisiti all'interno della conferenza stessa, senza che in sede di adozione del provvedimento finale si debba procedere ad una nuova acquisizione. Del resto lo scopo del modulo procedimentale in esame è proprio quello di concentrare in un unico momento l'acquisizione di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, delle amministrazioni coinvolte. Di ciò dovrebbe tuttavia essere adeguatamente dato atto nello stesso provvedimento, adempiendo così all'obbligo motivazionale di cui all'art. 14-ter, c. 6bis della L. n. 241/1990, in combinato disposto con l'art. 252, c. 6 d.lgs. n. 152/2006. Pres. Mosconi, Est. Morri - P. s.p.a. (avv.ti Grassi e Onofri) c. Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e altri (Avv. Stato) - **T.A.R. LOMBARDIA, Brescia, Sez. I - 18 febbraio 2009, n. 317**

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

N. 00317/2009 REG.SEN.
N. 00449/2007 REG.RIC.

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 449 del 2007, proposto da:
Polimeri Europa Spa, rappresentato e difeso dagli avv. Stefano Grassi, Giuseppe Onofri, con domicilio eletto presso Giuseppe Onofri in Brescia, via Ferramola, 14;

contro

Ministero dell'Ambiente della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero della Salute, Ministero dello Sviluppo Economico (Gia' Min. Att. Produttive), rappresentati e difesi dall'Avvocat. Distrett. di Brescia, domiciliata per legge in Brescia, via S. Caterina, 6;

nei confronti di

Ispesl, Agenzia Protezione Ambiente e Servizi Tecnici -Apat, Enea, Icram, Istituto Superiore della Sanita', Autorita' di Bacino del Po, rappresentati e difesi dall'Avvocat. Distrett. di Brescia, domiciliata per legge in Brescia, via S. Caterina, 6;

Anas Spa,

Regione Lombardia,

Provincia di Mantova,

Comune di Mantova,

Comune di Virgilio,

Arpa-, Arpa - Dip. di Mantova,

A.S.L. di Mantova,

Agenzia Interregionale per il Fiume Po,

Ente Parco del Fiume Mincio,

Azienda Regionale Per i Porti di Cremona e Mantova,

Azienda Regionale per i Porti di Cremona e Mantova - Sez.Mantova,

Syndial Spa,

Ies - Italiana Energia e Servizi Spa,

Itas Spa,

Sviluppo Italia - Aree Produttive Spa;

Sviluppo Italia Spa, rappresentato e difeso dall'avv. Luca Tufarelli, con domicilio presso la Segreteria della Sezione in Brescia via malta 12;

per l'annullamento

- del decreto del Direttore generale del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare 6.2.2007 n. 3308 di adozione determinazioni conclusive della conferenza di servizi decisoria del 29.9.2006 relativa al sito di bonifica di interesse nazionale Laghi di Mantova e polo chimico;

- del verbale della conferenza di servizi decisoria del 29.9.2006 relativa al sito di bonifica di interesse nazionale Laghi di Mantova e polo chimico e atti connessi.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

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

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dello Sviluppo Economico (Gia' Min. Att. Produttive);

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ispesl;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Agenzia Protezione Ambiente e Servizi Tecnici -Apat;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Enea;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Icram;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Istituto Superiore della Sanita';

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Autorita' di Bacino del Po;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Sviluppo Italia Spa;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21/01/2009 il dott. Gianluca Morri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Polimeri Europa Spa acquistava, con decorrenza dall'1.1.2002, il ramo d'azienda "attività chimiche e strategiche" di Enichem Spa (ora Syndial Spa), in cui è compreso lo stabilimento di Mantova, dove, dalla metà degli anni '50 e fino al 1991, erano in funzione impianti per la lavorazione di cloro e soda.

Sia le acque di processo che le acque di raffreddamento venivano scaricate nel fiume Mincio tramite un canale artificiale, denominato Sisma, lungo 1,5 km, largo dai 10 ai 50 ml e profondo 1,50 ml.

Dal 1991 nel canale non venne più scaricato mercurio, essendo cessata la lavorazione di cloro e soda.

Il problema della presenza di mercurio nel canale Sisma fu oggetto di studio fin dagli anni '90 ad opera di Enichem Spa, della Provincia di Mantova e della Regione Lombardia. Una prima analisi, svolta nell'anno 1998, ha riguardato la concentrazione di mercurio sia nei sedimenti sia in alcune specie di pesci. Essa, sostanzialmente, ha evidenziato che il mercurio risulta essere in concentrazione maggiore in profondità, mentre diminuisce negli strati superficiali, si trova in forma non solubile, non è biodisponibile e non interessa in maniera significativa i pesci e la vegetazione.

La Regione, nel prendere atto di tali risultati, disponeva l'esecuzione di un progetto di bonifica con specifica analisi di rischio mediante bioindicatori attivando, a tal fine, una serie di conferenze di servizi, fino all'emissione del decreto 18937 del 14.10.2002, con cui la stessa Regione approvava il piano di caratterizzazione con contestuale autorizzazione a Polimeri Europa Spa alla realizzazione di ulteriori indagini sul canale Sisma.

Nel frattempo il sito industriale di Mantova veniva inserito tra quelli di interesse nazionale di cui agli artt. 17 del D.Lgs. n. 22 del 1997 e 15 del D.M. n. 471 del 1999 (D.M. 7.2.2003 pubblicato in G.U. n. 86 del 12.4.2003).

Il Ministero dell'Ambiente, divenuto competente per gli interventi di cui all'art. 17 del D.Lgs. n. 22 del 1997, procedeva ex novo all'esame del piano di caratterizzazione del canale Sisma, mediante convocazione di una serie di conferenze di servizi istruttorie e decisorie.

L'odierno ricorso ha per oggetto il Decreto Direttoriale n. 3308 del 6.2.2007. Viene altresì impugnato il verbale della conferenza decisoria 29.9.2006 (approvato dal predetto DD n. 3308/07) nella parte in cui prescrive:

- l'asportazione dei sedimenti contaminati dal canale Sisma;
- di attivare la MISE attraverso la realizzazione di un contenimento fisico;
- di fornire l'ubicazione cartografica delle discariche esaurite;
- la ricerca dei parametri PCDD/PCDF nel 100% dei punti d'indagine;
- di attivare la MISE nell'area circostante il sondaggio SD 342 e i piezometri D,D1,D2.

Al riguardo vengono dedotte le seguenti censure:

1. Con riferimento al DD n. 3308/07, viene dedotta violazione dell'art. 4 del D.Lgs. n. 165/2001, degli artt. 5 e 35 del D.Lgs. n. 300/1999, dell'art. 3 del D.P.R. 261/2003, degli artt. 14 e ss. della Legge n. 241/1990, dell'art. 17 del D.Lgs. 22/1997, degli artt. 240 ss. del D.Lgs. 152/2006, nonché eccesso di potere, sotto i seguenti profili (motivi di ricorso I-II-III):
 - il provvedimento conclusivo dei lavori della conferenza di servizi rientra nella competenza del Ministro dell'Ambiente (sentito il Ministro delle Attività produttive) e non del Direttore Generale; il DD in oggetto costituirebbe provvedimento atipico nel procedimento di bonifica dei siti di interesse nazionale, tra l'altro incompleto sia nelle motivazioni che nelle conclusioni dispositive; l'adozione del DD sarebbe avvenuta oltre il termine di 90 giorni previsto per l'adozione della determinazione conclusiva del procedimento;
 - la determinazione del Ministero dell'Ambiente sarebbe avvenuta senza l'intesa con il Ministero delle Attività produttive prevista dall'art. 252 comma 4 del D.Lgs. 152/06 ovvero senza l'intesa prevista dall'art. 15 comma 4 del D.M. 471/1999;
 - difetto di motivazione per omesso richiamo alle determinazioni della conferenza di servizi decisoria del 29.9.2006 e per omessa indicazione delle prescrizioni essenziali;

- violazione dei provvedimenti adottati da questa Sezione che annullavano i verbali delle precedenti conferenze di servizio riguardanti le medesime questioni.

I successivi motivi si svolgono contro le prescrizioni contenute nel verbale della conferenza decisoria 29.9.2006, avverso le quali vengono dedotte le seguenti censure:

2. Relativamente alle prescrizioni riguardanti il canale Sisma vengono dedotti plurimi ed articolati motivi (individuati in ricorso con i nr. da IV a XII), di violazione e falsa applicazione degli artt. 242, 244, 245, 252 e 253 e dell'allegato 3 parte IV titolo V del D.Lgs. n. 152/06, dell'art. 17 del D.Lgs. n. 22 del 1997, del D.M. n. 471 del 1999, dell'art. 114 comma 9 della Legge n. 388/2000, di eccesso di potere per insufficiente motivazione e istruttoria, illogicità e contraddittorietà, violazione del principio comunitario "chi inquina paga", violazione del principio di proporzionalità. In particolare la ricorrente evidenzia: di non essere il responsabile dell'inquinamento; l'ordine di messa in sicurezza in realtà dissimulerebbe un reale ed effettivo ordine di bonifica attraverso la rimozione dei sedimenti; la prescrizione è immotivata perché non contiene alcuna replica ai dati e alle osservazioni forniti dalla ricorrente nonché alla possibilità di adottare soluzioni alternative; la prescrizione è in contrasto con quanto accertato dal Tar di Brescia con sentenza n. 291/06 riguardo alla medesima prescrizione adottata dalle precedenti conferenze di servizi; il canale Sisma sarebbe qualificabile come scarico idrico, per cui avrebbero dovuto essere applicati non i parametri di cui al D.Lgs. n. 22 del 1997 (ora D.Lgs. 152/06), ma quelli, meno restrittivi, del D.Lgs. n. 152 del 1999 che non risultano violati.

3. Violazione e falsa applicazione degli artt. 240, 242, 252 del D.Lgs. n. 152/06, dell'art. 17 del D.Lgs. n. 22 del 1997 e del D.M. n. 471 del 1999; eccesso di potere per contraddittorietà, manifesta illogicità, difetto di istruttoria, relativamente alla prescrizione di attivare la MISE attraverso la realizzazione di un contenimento fisico. Viene inoltre contestato l'incarico affidato a Sviluppo Italia Spa sotto una pluralità di profili (motivi da XIII a XVIII).

4. Violazione e falsa applicazione degli artt. 242, 252 del D.Lgs. n. 152/06, dell'art. 17 del D.Lgs. n. 22 del 1997 e del D.M. n. 471 del 1999, degli artt. 3 e 10 della Legge n. 241/90; eccesso di potere per contraddittorietà, manifesta illogicità, difetto di istruttoria, relativamente alle prescrizioni di fornire l'ubicazione cartografica delle discariche esaurite e di effettuare la ricerca dei parametri PCDD/PCDF nel 100% dei punti d'indagine (motivi da XIX a XXII).

5. Violazione e falsa applicazione degli artt. 242, 252 del D.Lgs. n. 152/06, dell'art. 17 del D.Lgs. n. 22 del 1997 e del D.M. n. 471 del 1999, degli artt. 3 e 10 della Legge n. 241/90; eccesso di potere per contraddittorietà, manifesta illogicità, difetto di istruttoria, relativamente alla prescrizione di attivare la MISE nell'area circostante il sondaggio SD 342 e i piezometri D,D1,D2 (motivo XXIII).

Si costituiscono in giudizio il Ministero dell'Ambiente, della tutela del territorio e del mare, il Ministero della Salute, il Ministero delle Attività produttive, l'Agenzia protezione dell'ambiente e servizi tecnici (APAT), l'Ente nuove tecnologie, energia, ambiente (ENEA), l'Istituto superiore prevenzione e sicurezza su lavoro (ISPESL), l'Istituto superiore di sanità (ISS), l'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM) e l'Autorità di bacino del Po. I resistenti contestano le deduzioni di parte ricorrente chiedendone il rigetto.

Si è altresì costituito Sviluppo Italia Spa che chiede la propria estromissione dal processo per carenza di legittimazione passiva. Nel merito contesta le deduzioni di parte ricorrente chiedendone il rigetto.

Alla pubblica udienza del 21.1.2009 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Va trattata, in primo luogo, la richiesta avanzata da Sviluppo Italia Spa di essere estromessa dal processo per carenza di legittimazione passiva.

La richiesta va respinta.

Sul punto il Collegio osserva che il ricorso in esame si rivolge contro il decreto n. 3308/2007 (denunciando vizi propri) e contro alcune determinazioni della conferenza decisoria del 29.9.2006 che riguardano direttamente anche lo stesso Sviluppo Italia Spa (cfr. pag. 5 del verbale), al quale non può quindi essere negata la qualifica di controinteressato in senso

tecnico.

2. Con il gruppo di censure di cui ai primi tre motivi di ricorso viene dedotta, avverso il DD n. 3308/07, violazione dell'art. 4 del D.Lgs. n. 165/2001, degli artt. 5 e 35 del D.Lgs. n. 300/1999, dell'art. 3 del D.P.R. 261/2003, degli artt. 14 e ss. della Legge n. 241/1990, dell'art. 17 del D.Lgs. 22/1997, degli artt. 240 ss. del D.Lgs. 152/2006, nonché eccesso di potere sotto i profili sintetizzati in precedenza.

2.1 Le doglianze meritano condivisione nei limiti che seguono.

2.2 Occorre innanzitutto osservare che gli atti del procedimento di bonifica dei siti di interesse nazionale, compresi quelli conclusivi, rientrano nella competenza tecnico-gestionale degli organi esecutivi (dirigenti) poiché non contengono elementi di indirizzo politico-amministrativo che possono attrarre detta competenza nella sfera riservata agli organi di governo (i quali ultimi definiscono solo gli obiettivi e programmi da attuare, verificandone i risultati, il cui raggiungimento è riservato alla responsabilità dirigenziale). Ciò in forza del generale principio di distinzione tra attività di governo e attività di gestione che presiede l'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni pubbliche.

L'applicazione di tale principio va del resto coordinata con quanto dispone l'art. 4 comma 3 del D.Lgs. n. 165/2001, secondo cui: "Le attribuzioni dei dirigenti...possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative".

Detta conclusione è valida sia con riguardo allo schema procedimentale di cui all'art. 15 del DM 471/99 (precedente al richiamato D.Lgs. n. 165/2001 e non avente natura legislativa), ancorché stabilisca che il progetto definitivo della bonifica venga approvato dal Ministro dell'Ambiente (di concerto con i Ministri dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato e della Sanità), sia nello schema procedimentale di cui all'art. 252 del D.Lgs. n. 152/2006, che attribuisce genericamente la competenza per la procedura di bonifica al Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio (sentito il Ministero delle Attività produttive).

Il DD n. 3308/2007, pur nella sua estrema semplicità (di cui infra), non può inoltre essere considerato provvedimento atipico del procedimento di bonifica poiché, oltre alla disciplina speciale dello stesso (art. 15 del DM 471/99 e ora art. 252 del D.Lgs. n. 152/2006), deve trovare applicazione la disciplina generale del procedimento amministrativo.

Nel caso in esame assume rilevanza l'art. 14-ter comma 6-bis della Legge n. 241/90 secondo cui: "All'esito dei lavori della conferenza, e in ogni caso scaduto il termine di cui al comma 3, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento, valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede". Tale disposizione risulta espressamente richiamata nel preambolo del DD n. 3308/2007.

La circostanza che detto provvedimento non concluda l'intero procedimento di bonifica del sito in oggetto (Laghi di Mantova e Polo chimico) non pare essere rilevante, a giudizio del Collegio, nei procedimenti complessi come quello in esame che possono essere (e sono) articolati in fasi e sotto-fasi (individuazione del sito, perimetrazione, progettazione e attuazione di misure di prevenzione e di MISE, esame e approvazione del piano di caratterizzazione, esame dell'analisi di rischio, esame e approvazione del progetto di bonifica), sempreché, ovviamente, il frazionamento della procedura non determini un ingiustificato aggravio del procedimento ai sensi dell'art. 1 comma 2 della stessa Legge n. 241/90. Del resto lo stesso art. 242 del D.Lgs. n. 152/2006 prevede tre distinte conferenze di servizi per l'approvazione del piano di caratterizzazione (commi 3 e 13), per l'approvazione del documento di analisi del rischio (comma 4) e per l'approvazione del progetto di bonifica (commi 7 e 13), a dimostrazione del fatto che il procedimento sia strutturalmente articolato in fasi autonome ancorché coordinate tra loro.

Va infine osservato che il modulo procedimentale della conferenza di servizi, al di là delle sue applicazioni obbligatorie, può essere utilizzato dalla pubblica amministrazione, in forza del principio generale contenuto nell'art. 14 comma 1 della Legge n. 241/90, ogni qualvolta ritenga opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo.

Nel caso in esame, pertanto, il DD n. 3308/2007 va inteso quale atto tipico che conclude formalmente una sottofase procedimentale che contempla determinazioni decisorie (aventi quindi valore provvedimentale) della pubblica amministrazione responsabile del procedimento e di quelle in esso coinvolte.

2.3 La censura in esame è invece fondata nella parte in cui denuncia l'incompletezza del

richiamato DD n. 3308/2007 sia nelle motivazioni che nelle conclusioni dispositive. Va al riguardo ricordato che l'art. 14-ter comma 6-bis della Legge n. 241/90 stabilisce che la conclusione del procedimento debba avvenire con "determinazione motivata" dell'amministrazione procedente chiamata ad una valutazione finale delle "specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede".

A giudizio del Collegio tale obbligo motivazionale non può considerarsi una pleonastica ripetizione del generale obbligo di motivazione di cui all'art. 3 della stessa Legge n. 241/90, attesa la peculiarità del modulo procedimentale in esame in cui si fondono, in una unica determinazione conclusiva, le valutazioni istruttorie e le decisioni provvedimenti (autorizzazioni, concessioni, nulla osta o atti di assenso comunque denominati) di competenza delle amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti, alla conferenza di servizi.

In particolare, per quanto concerne la procedura qui in esame, l'art. 252 comma 6 del D.Lgs. n. 152/06 stabilisce che: "L'autorizzazione del progetto e dei relativi interventi sostituisce a tutti gli effetti le autorizzazioni, le concessioni, i concerti, le intese, i nulla osta, i pareri e gli assensi previsti dalla legislazione vigente, ivi compresi, tra l'altro, quelli relativi alla realizzazione e all'esercizio degli impianti e delle attrezzature necessarie alla loro attuazione. L'autorizzazione costituisce, altresì, variante urbanistica e comporta dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori".

Appare quindi evidente che, data l'ampia portata del provvedimento ex art. 14-ter comma 6-bis della Legge n. 241/90, lo stesso deve contenere una congrua motivazione, non solo con riferimento agli esiti della conferenza (o delle conferenze) e alle posizioni ivi espresse, ma anche con riferimento ai vari affetti provvedimenti che ne conseguono e che interferiscono con la sfera giuridica di soggetti terzi.

Ciò anche per garantire trasparenza e univocità dell'azione e delle determinazioni amministrative.

Nel caso in esame il Direttore Generale per la qualità della vita del Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare si limita "ad approvare e considerare come definitive tutte le prescrizioni stabilite nel verbale della Conferenze di servizi e decisoria del 29 settembre 2006", senza null'altra specificazione o valutazione.

Al riguardo non può dirsi quindi adempiuto l'obbligo motivazionale di cui al più volte richiamato art. 14-ter comma 6-bis della Legge n. 241/90, neppure per relationem, trattandosi di determinazioni desumibili da centinaia di pagine tra verbali e allegati (che a loro volta richiamano gli esiti di conferenze istruttorie non allegate) da cui risulta effettivamente difficile (se non impossibile) comprendere quale sia stato l'iter procedimentale che ha condotto alla determinazione conclusiva e quali siano le prescrizioni che si intendono considerare definitive e quindi dotate di efficacia provvedimento ivi compreso l'effetto sostitutivo di tutti gli atti di assenso sopra indicati.

L'obbligo motivazionale risulta ancora più pregnante quando, come nella fattispecie, parte delle determinazioni cui si vuole attribuire effetto definitivo confermano prescrizioni già annullate dal giudice amministrativo (Sentenza di questa Sezione n. 291/06). Ne consegue la fondatezza del ricorso anche con riguardo al III motivo.

Sotto tale profilo il DD n. 3307/2007 è illegittimo e va quindi annullato.

2.4 Non può invece essere condivisa la parte della censura in esame, secondo cui il DD n. 3308/2007 sarebbe illegittimo per il mancato rispetto del termine di 90 giorni previsto per l'adozione della determinazione conclusiva del procedimento.

Va osservato, al riguardo, che il predetto termine, contenuto nell'art. 14-ter comma 3 della Legge n. 241/90, non riveste natura perentoria riguardo al potere decisionale dell'amministrazione procedente, tanto è vero che alla relativa scadenza, la stessa è autorizzata ad adottare la determinazione motivata di conclusione del procedimento anche qualora non si fossero conclusi i lavori della conferenza di servizi. Ciò ovviamente non esclude la responsabilità dell'amministrazione qualora l'illegittimo ritardo, ad essa imputabile, dovesse pregiudicare interessi e diritti di terzi.

2.5 Sotto un diverso profilo viene dedotto che la determinazione del Ministero dell'Ambiente sarebbe avvenuta senza l'intesa con il Ministero delle Attività produttive prevista dall'art. 252 comma 4 del D.Lgs. 152/06 ovvero senza l'intesa prevista dall'art. 15 comma 4 del D.M. 471/1999.

La censura è infondata.

Il Collegio conserva, al riguardo, che nel modulo procedimentale della conferenza di servizi i pareri o le intese di cui ai richiamati artt. 252 comma 4 del D.Lgs. 152/06 e 15 comma 4 del

D.M. 471/1999 ben possono essere acquisiti all'interno della conferenza stessa, senza che in sede di adozione del provvedimento finale si debba procedere ad una nuova acquisizione. Del resto lo scopo del modulo procedimentale in esame è proprio questo, cioè concentrare in un unico momento l'acquisizione di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, delle amministrazioni coinvolte. Di ciò dovrebbe tuttavia essere adeguatamente dato atto nello stesso provvedimento, adempiendo così a quell'obbligo motivazionale di cui si è trattato nel precedente punto 2.3.

3. Relativamente alle prescrizioni riguardanti il canale Sisma vengono dedotti plurimi ed articolati motivi (individuati in ricorso con i nr. da IV a XII), di violazione e falsa applicazione degli artt. 242, 244, 245, 252 e 253 e dell'allegato 3 parte IV titolo V del D.Lgs. n. 152/06, dell'art. 17 del D.Lgs. n. 22 del 1997, del D.M. n. 471 del 1999, dell'art. 114 comma 9 della Legge n. 388/2000, di eccesso di potere per insufficiente motivazione e istruttoria, illogicità e contraddittorietà, violazione del principio comunitario "chi inquina paga", violazione del principio di proporzionalità. In particolare la ricorrente evidenzia: di non essere il responsabile dell'inquinamento; l'ordine di messa in sicurezza in realtà dissimulerebbe un reale ed effettivo ordine di bonifica attraverso la rimozione dei sedimenti; la prescrizione è immotivata perché non contiene alcuna replica ai dati e alle osservazioni forniti dalla ricorrente nonché alla possibilità di adottare soluzioni alternative; la prescrizione è in contrasto con quanto accertato dal Tar di Brescia con sentenza n. 291/06 riguardo alla medesima prescrizione adottata dalle precedenti conferenze di servizi; il canale Sisma sarebbe qualificabile come scarico idrico, per cui avrebbero dovuto essere applicati non i parametri di cui al D.Lgs. n. 22 del 1997 (ora D.Lgs. 152/06), ma quelli, meno restrittivi, del D.Lgs. n. 152 del 1999 che non risultano violati. Le censure sono fondate nei termini che seguono con carattere assorbente rispetto ai restanti profili.

Dall'esame del verbale della conferenza decisoria del 29.9.2006 (che richiama le risultanze della conferenza istruttoria del 27.6.2006) emergono elementi che confermano la situazione del canale Sisma con particolare riferimento ai depositi di mercurio (circostanze peraltro confermate dalla relazione del Ministero dell'Ambiente in data 28.2.2008 elaborata in adempimento all'ordinanza istruttoria di questa Sezione n. 140/07). Tuttavia tali elementi non paiono sufficienti, a giudizio del Collegio, per superare le argomentazioni contenute nelle sentenze di questa Sezione n. 291/2006 e 1278/07, che vanno pertanto confermate anche con riguardo alle successive determinazioni qui impugnate.

In sostanza la rimozione dei sedimenti inquinati, quantunque qualificata, ed astrattamente qualificabile, come messa in sicurezza d'emergenza in relazione alla situazione del caso concreto - tenuto conto che l'attività inquinante era da tempo cessata - si prospetta con modalità idonea a trapassare l'obiettivo limite della misura d'emergenza, posto che finisce con il produrre effetti non soltanto permanenti ma univocamente coincidenti con il risultato conseguibile a seguito di una bonifica, poiché essa consiste nella radicale e definitiva eliminazione della fonte da cui la contaminazione deriva.

La ricorrente è intervenuta nel procedimento amministrativo promosso dalla Regione, e poi ripreso a livello statale, quale acquirente del sito ove si svolgeva l'attività inquinante. In tal modo essa ha assunto, anche a parere dell'odierno Collegio, una posizione rapportabile a quella del proprietario incolpevole che prende l'iniziativa di procedere ad interventi di ripristino ambientale.

Ne consegue che Polimeri Europa Spa non può essere destinataria di un ordine di messa in sicurezza, che sostanzialmente coincide con quello di bonifica del sito, sul presupposto (affermato dall'amministrazione) che, allo stato attuale delle conoscenze, non possono essere considerate accettabili altre MISE. Un ordine siffatto è palesemente sproporzionato rispetto ai limiti dell'intervento esperito e dell'obbligo assunto.

Tale prescrizione, in definitiva, non poteva che essere rivolta al responsabile dell'inquinamento che, al contrario, pur essendo individuato in modo certo, non è stato coinvolto nel procedimento riguardante questo specifico aspetto.

Per tali motivi il gruppo di censure all'esame è fondato e va accolto, ritenendosi assorbiti gli altri motivi di ricorso.

4. Con i motivi da XIII a XVIII viene dedotta, sotto molteplici aspetti, violazione e falsa applicazione degli artt. 240, 242, 252 del D.Lgs. n. 152/06, dell'art. 17 del D.Lgs. n. 22 del 1997 e del D.M. n. 471 del 1999; eccesso di potere per contraddittorietà, manifesta illogicità, difetto di istruttoria, relativamente alla prescrizione di attivare la MISE attraverso la realizzazione di un contenimento fisico. Viene inoltre contestato l'incarico affidato a Sviluppo Italia Spa sotto una pluralità di profili.

Le censure sono inammissibili.

4.1. Va osservato, al riguardo, che il verbale della conferenza decisoria 29.9.2006, per l'aspetto che qui interessa, contiene la seguente proposizione: "Dopo ampia ed articolata discussione la Conferenza di Servizi decisoria, nelle more del perfezionamento dell'incarico che deve essere conferito a Sviluppo Italia per l'elaborazione dello studio di fattibilità per la messa in sicurezza d'emergenza della falda acquifera del Sito di interesse nazionale <Laghi di Mantova e Polo Chimico>, sottolinea comunque la necessità che i soggetti obbligati adottino, quale intervento di messa in sicurezza di emergenza integrativo ai sistemi di sbarramento idraulico già posti in essere, un contenimento fisico atto a impedire la diffusione della contaminazione veicolata sia dalla falda sospesa che da quella principale, verso bersagli particolarmente sensibili quali i Laghi di Mantova e il Fiume Mincio" (verbale pag. 5).

A giudizio del Collegio, detta proposizione non assume valenza autonoma e provvedimentale rispetto a quanto deliberato, in merito, dalle precedenti conferenze di servizio decisorie del 14.6.2005 e del 20.1.2006. Ciò emerge dalle seguenti considerazioni:

- la ritenuta "necessità" di adottare il contenimento fisico integrativo del contenimento idraulico già esistente, non viene ribadita nei deliberati che seguono e che chiudono il primo punto all'ordine del giorno della seduta in esame;

- il Ministero dell'Ambiente, con la citata relazione in data 28.2.2008, ha chiarito che "La richiesta alle Aziende, formulata dalla Conferenza di Servizi decisoria del 14.06.2005 di realizzare un confinamento fisico, non contemplava la realizzazione immediata di un progetto di confinamento fisico, ma sottolineava la richiesta di procedere allo studio sulla fattibilità tecnica dell'opera di confinamento fisico valutandone tutte le conseguenze, atteso che le barriere idrauliche realizzate si rivelavano inefficaci... La richiesta è stata poi confermata dalla successiva Conferenza di Servizi decisoria del 20.1.2006 che ha deliberato di conferire ad un soggetto pubblico l'incarico per la redazione dello Studio di fattibilità dell'opera di messa in sicurezza d'emergenza" (cfr. pag. 7);

- l'Avvocatura dello Stato, con memoria depositata in data 13.1.2009, ha poi confermato tale chiarimento.

La relazione ministeriale in data 28.2.2008 conclude chiarendo che la soluzione più idonea (tra quelle indicate nello studio di fattibilità A-B-C-D-E-F) dovrà essere scelta dopo l'esame delle varie soluzioni da parte del comitato di indirizzo e controllo per la gestione dell'accordo di programma del 31.5.2001 (pag. 8).

4.2 Le medesime considerazioni valgono anche per la proposizione contenuta a pagina 33 del verbale della conferenza decisoria 29.9.2006, in cui si legge: "la Conferenza di Servizi decisoria in merito alla Verifica dell'efficacia della messa in sicurezza d'emergenza sottolinea comunque la necessità che l'Azienda adotti, quale intervento di messa in sicurezza di emergenza integrativo ai sistemi di sbarramento idraulico già posti in essere, un contenimento fisico atto a impedire la diffusione della contaminazione veicolata sia dalla falda sospesa che da quella principale, verso bersagli particolarmente sensibili quali i Laghi di Mantova e il Fiume Mincio".

Tale proposizione va letta in correlazione con quanto riportato a pagina 32 dello stesso verbale, in cui si legge: "Il Dott. Mascazzini ricorda che in merito alla Verifica dell'efficacia della messa in sicurezza d'emergenza la Conferenza di Servizi istruttoria del 27/06/2006, su questo specifico aspetto, si riservava di formulare successivamente osservazioni/ prescrizioni di merito. Il Dott. Mascazzini ricorda che a seguito di istruttoria tecnica svolta dagli Uffici della Direzione della Qualità della Vita, si ritiene che nel documento in esame viene data risposta ai quesiti posti sulla base di precedenti elaborazioni che presentano però un margine di incertezza. Deve essere meglio chiarito il ruolo del Canale Sisma rispetto alle acque sotterranee in quanto tale corso d'acqua può condizionare l'andamento piezometrico e ciò può avere conseguenze anche sulla schematizzazione adottata nel modello di flusso". Il verbale prosegue individuando poi una serie di richieste attinenti l'installazione di punti di misura dei livelli piezometrici.

Si tratta, pertanto, di considerazioni e di prescrizioni che confermano che la soluzione del contenimento fisico deve considerarsi, allo stato, solo nella fase di studio di fattibilità.

4.3 La censura in esame, nella parte in cui contesta la prescrizione di realizzare una MISE nella forma dello sbarramento fisico, è quindi inammissibile poiché rivolta contro proposizioni non aventi carattere provvedimentale.

5. Con i motivi da XIX a XXII viene dedotta, sotto molteplici aspetti, violazione e falsa

applicazione degli artt. 242, 252 del D.Lgs. n. 152/06, dell'art. 17 del D.Lgs. n. 22 del 1997 e del D.M. n. 471 del 1999, degli artt. 3 e 10 della Legge n. 241/90; eccesso di potere per contraddittorietà, manifesta illogicità, difetto di istruttoria, relativamente alle prescrizioni di effettuare la ricerca dei parametri PCDD/PCDF nel 100% dei punti d'indagine e di fornire l'ubicazione cartografica delle discariche esaurite.

Le censure sono infondate.

Primo luogo va osservato che tali prescrizioni confermano quanto già prescritto dalla conferenza di servizi decisoria del 14.6.2005 e ritenuto legittimo da questa Sezione con sentenza n. 1278/07 che deve trovare conferma.

La richiesta di ulteriori verifiche circa la presenza dei parametri PCDD/PCDF si fonda sull'esigenza di disporre di maggiori informazioni da acquisire mediante la ricerca nel 100% dei punti di indagine e nelle acque di falda qualora fossero riscontrati nei suoli, sul rilievo che, a seguito dei dati trasmessi dalla ricorrente in adempimento alle prescrizioni della conferenza decisoria 20.1.2006, emergeva un chiaro quadro di contaminazione delle matrici ambientali e l'insufficienza generale dei risultati delle attività di indagine integrativa del piano di caratterizzazione. Ciò emerge chiaramente dalla più volte richiamata relazione del Ministero dell'ambiente in data 28. 2.2008. Le esigenze di ricerca devono considerarsi compatibili con l'attuale fase del procedimento, salvo che non appaiano palesemente logiche e irrazionali. Al Collegio non pare sussistano tali vizi, poiché la determinazione dell'Amministrazione fa riferimento non solo a circostanze oggettive ma anche a quanto dichiarato nel Piano di caratterizzazione circa il rilevato superamento dei parametri relativi a Diossine e Furani nelle aree E, I e P.

Non emerge, inoltre, la denunciata contraddittorietà rispetto alle analisi effettuate in precedenza (più circoscritte), poiché la ricerca deve considerarsi un'attività dinamica in relazione all'evolversi sia della situazione di fatto che di quella procedimentale in vista del risultato finale consistente nella bonifica del sito.

Analoghe considerazioni vanno effettuate per quanto concerne la richiesta di fornire l'ubicazione cartografica delle discariche esaurite di ceneri prodotte dall'inceneritore, presenti nelle aree zone B ed I così come individuate sulla base degli approfondimenti delle indagini effettuate, indicandone anche l'estensione e la profondità.

Contrariamente a quanto deduce la ricorrente, la richiesta non contempla informazioni che la stessa non è in grado di fornire, come accertato da questa Sezione con la richiamata sentenza n. 1278/07 (punto 2.5 delle considerazioni di diritto).

Si tratta, pertanto, di porre in essere un'attività di ricerca integrativa necessaria per fornire all'amministrazione il quadro completo della situazione dei luoghi; attività la cui richiesta può essere considerata illegittima solo quando essa appaia palesemente logica e irrazionale.

6. Con l'ultimo motivo viene dedotta violazione e falsa applicazione degli artt. 242, 252 del D.Lgs. n. 152/06, dell'art. 17 del D.Lgs. n. 22 del 1997 e del D.M. n. 471 del 1999, degli artt. 3 e 10 della Legge n. 241/90; eccesso di potere per contraddittorietà, manifesta illogicità, difetto di istruttoria, relativamente alla prescrizione di attivare la MISE nell'area circostante il sondaggio SD 342 e i piezometri D,D1,D2 (motivo XXIII).

La censura è infondata.

Al riguardo va osservato che anche tale prescrizione conferma quanto già prescritto dalle conferenze di servizi decisorie del 14.6.2005 e del 20.1.2006 e ritenuto legittimo da questa Sezione con sentenza n. 1278/07 che deve trovare conferma.

La prescrizione in esame risulta essere stata posta in modo generico poiché conferma l'esigenza di attivare atipici interventi integrativi "di messa in sicurezza d'emergenza" in relazione sia alle precedenti prescrizioni (ritenute legittime da questa Sezione) che alle successive valutazioni effettuate nell'ambito della conferenza di servizi istruttoria del 27.6.2006. Deve quindi essere condiviso quanto illustrato dal Ministero dell'Ambiente al punto 5 della relazione in data 28.2.2008.

Si tratta, in sostanza, di una prescrizione che impone il conseguimento di un risultato e non il dispiegamento di mezzi, come invece sono le prescrizioni che richiedono il dragaggio del canale Sisma e la realizzazione di una barriera fisica per il contenimento della falda.

Trattandosi di prescrizione generica, la stessa ricorrente potrà quindi adempiervi come riterrà più opportuno, in relazione all'effettiva situazione dei luoghi, per il raggiungimento dell'obiettivo finale (MISE volta ad impedire la diffusione della contaminazione) sottoponendo all'Amministrazione le concrete misure adottate, la quale si esprimerà sull'efficacia delle stesse.

7. In ragione della natura della controversia e degli interessi coinvolti sussistono giusti motivi per compensare le spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia – Sezione staccata di Brescia – definitivamente pronunciando:

- respinge la richiesta di Sviluppo Italia Spa di essere estromessa dal processo;
- accoglie parzialmente il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla il decreto in data 6.2.2007 n. 3308 per vizi propri; annulla altresì il verbale della conferenza decisoria del 29.9.2006 nelle parti di cui in motivazione;
- dichiara in parte inammissibile il ricorso in epigrafe nei limiti di cui in motivazione;
- respinge il ricorso per la restante parte.

Spese compensate.

La presente sentenza è depositata presso la Segreteria della Sezione che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 21/01/2009 con l'intervento dei Magistrati:

Mario Mosconi, Presidente
Gianluca Morri, Primo Referendario, Estensore
Stefano Tenca, Primo Referendario

L'ESTENSORE
IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA
Il 18/02/2009
(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)
IL SEGRETARIO