

Contaminazione di una rada in un sito di bonifica di interesse nazionale e individuazione del responsabile per la realizzazione del progetto di bonifica

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 27 dicembre 2023, n. 3974 - Savasta, pres.; Dato, est. - (*Omissis*) (avv.ti Grassi, Giuliano) c. Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (poi Ministero della Transizione Ecologica) ed a. (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Sito di interesse nazionale - Contaminazione di una rada - Atto di diffida e messa in mora.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso introduttivo del giudizio notificato (ovvero spedito per la notifica) in data 3 novembre 2017 e depositato in data 17 novembre 2017 Syndial S.p.a. ha rappresentato quanto segue.

La deducente è stata proprietaria ed ha avuto la disponibilità di aree industriali incluse nel perimetro del sito di interesse nazionale di Priolo, così come definito dal d.m. 10 gennaio 2000, ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 22 del 1997 e dell'art. 1, legge n. 426 del 1998, nonché dall'art. 252 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Sin dal 2002, -OMISSIS-S.p.a., Divisione Refining & Marketing, ha cessato qualsiasi attività imprenditoriale all'interno del sito industriale di Priolo, e non occupa né detiene ad alcun titolo aree industriali incluse nel suddetto sito; la raffineria ISAB Nord (già Agip Petroli) risulta essere stata di proprietà Erg Med dal 2002 e successivamente della stessa ISAB; le aree attualmente di proprietà -OMISSIS-R&M sono rispettivamente il settore-OMISSIS-(ubicata al di fuori del SIN).

La società ricorrente ha poi richiamato la vicenda dell'intero sito industriale in relazione alle attività degli stabilimenti che si sono insediati nella zona a partire dal 1895 e, in particolare, al forte degrado qualitativo subito dalla rada di Augusta, risalente agli anni 60-70 (la conferma, argomenta la società ricorrente, è nelle richieste di archiviazione, accolte dal Tribunale -OMISSIS-).

In relazione alle aree poste a terra, nell'ambito del sito perimetrato, le società coinsediate, titolari delle varie industrie presenti, hanno volontariamente presentato, nel corso dell'anno 2000, la dichiarazione, ai sensi dell'art. 9 del d.m. n. 471 del 1999, di interesse all'attivazione delle procedure di bonifica, ciascuna limitatamente alle aree di proprietà; conseguentemente, sono stati di volta in volta presentati i progetti degli interventi sui suoli e sulla falda riferiti rispettivamente a ciascuna delle aree di proprietà.

In relazione alle varie attività di bonifica e messa in sicurezza di emergenza, l'Amministrazione ha provveduto ad aprire i relativi procedimenti, mediante la convocazione di conferenze di servizi istruttorie e decisorie che hanno di volta in volta approvato o preso atto delle misure di messa in sicurezza di emergenza e dei progetti di bonifica predisposti.

Con riferimento a tali provvedimenti amministrativi si è sviluppato un contenzioso articolato, riferito alle prescrizioni che le società coinsediate ritenevano illogiche e irrazionali, nonché disposte senza una adeguata istruttoria, con aggravamento ingiustificato degli oneri da sostenere.

Con riferimento alla rada di Augusta, area demaniale, esterna al complesso petrolchimico, la procedura di bonifica delle aree marine antistanti il sito industriale è stata avviata e svolta direttamente dall'Amministrazione, con affidamento delle attività di caratterizzazione e di progettazione all'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM), che ha anche progettato la realizzazione di opere di bonifica, prevedendo l'asportazione, mediante dragaggio e successivo smaltimento a terra, dei sedimenti contaminati.

Le conferenze di servizi che hanno previsto la realizzazione, ponendola a carico delle società coinsediate, di tale progetto, sono state annullate per la parte in cui prescrivevano tali attività con sentenza n. -OMISSIS-del Tribunale adito (entrambe appellate).

Successivamente, le Amministrazioni hanno sottoscritto un accordo di programma per ridefinire la progettazione degli interventi di m.i.s.e. e di bonifica della rada; il nuovo progetto è stato elaborato da ISPRA nel 2007/2008 e l'Amministrazione lo ha approvato nelle conferenze di servizi decisorie del 20 dicembre 2007, 6 marzo 2008, 7 ottobre 2008 e 22 dicembre 2010, prescrivendone la realizzazione.

Anche contro tali conferenze di servizi, le società coinsediate hanno presentato ricorsi contestando la prescrizione relativa all'obbligo di realizzare il progetto di bonifica elaborato e trasmesso da ICRAM. Con sentenza n. -OMISSIS-, il Tribunale adito, con specifico riferimento alle prescrizioni relative alla messa in sicurezza e bonifica dei fondali della rada, ha accolto i ricorsi delle aziende coinsediate, annullando quanto prescritto dalle conferenze di servizi del 20 dicembre 2007 e del 7 ottobre 2008, in ordine all'approvazione ed esecuzione del progetto di bonifica mediante dragaggio dei sedimenti della rada predisposto da ICRAM.



Le prescrizioni relative alla bonifica della rada, oggetto dei ricorsi decisi dalla sentenza del Tar Catania n.-OMISSIS-, sono state annullate anche dal Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, con riferimento ai ricorsi proposti, in tale sede, dalla società Esso (sentenza n. -OMISSIS-; nei ricorsi proposti da Esso si erano costituite due società del gruppo Eni, Syndial e Polimeri Europa).

Dopo l'annullamento delle conferenze di servizi oggetto della sentenza del Tribunale adito, l'Amministrazione non ha emanato nuovi provvedimenti né prescrizioni dirette alle società coinsediate nel sito di Priolo in relazione alla bonifica della rada di Augusta; queste ultime hanno continuato a svolgere le attività di messa in sicurezza e bonifica nell'ambito delle aree industriali di proprietà o comunque occupate, sulla base delle prescrizioni dettate dall'Amministrazione con riferimento a tali aree.

Solo a distanza di cinque anni dalla pubblicazione della sentenza, il direttore generale per la salvaguardia del territorio e delle acque del Ministero dell'Ambiente ha inviato, in data 7 settembre 2017, l'atto di diffida e messa in mora (avente ad oggetto: *"Sito di interesse di Priolo Gargallo – Contaminazione della Rada di Augusta – Atto di diffida e messa in mora"*), nel quale si afferma che con la sentenza n. -OMISSIS- il Tribunale adito si sarebbe pronunciato sulla questione della *"Bonifica dei fondali della Rada"*, *"respingendo sul punto i ricorsi delle aziende"* e avrebbe accertato in tale sede la *"responsabilità degli operatori economici coinsediati nel SIN di Priolo in ordine alla contaminazione della Rada di Augusta"*.

Il Ministero resistente ha rilevato che gli operatori interessati, nonostante il riconoscimento di tale responsabilità, ancora non hanno dato corso agli interventi di bonifica e ripristino ambientale.

In ragione di tale inerzia, il Ministero resistente ha diffidato le aziende insediate *"ad avviare, entro e non oltre il termine di novanta giorni dal ricevimento della presente, dandone formale comunicazione alla scrivente Amministrazione, le procedure di bonifica e ripristino ambientale della Rada di Augusta"*.

Inoltre, il Ministero resistente ha precisato che la nota *"costituisce formale messa in mora ai sensi dell'art. 2943 c.c. in relazione all'azione di danno ambientale in sede civile"*.

Per la società ricorrente la diffida è lesiva in quanto basata su un'erronea interpretazione del giudicato della citata sentenza n.-OMISSIS-, adottata anche sulla scorta delle valutazioni contenute nella consulenza tecnica d'ufficio acquisita; inoltre, la deducente ha negato di poter essere chiamata a svolgere sia le attività di bonifica sia le attività di ripristino ambientale nell'area marina demaniale in quanto priva di qualsiasi responsabilità per la contaminazione della rada, causata in epoca risalente dal precedente gestore del sito.

La deducente ha comunque osservato che sono in corso di attuazione le attività di m.i.s.e. e bonifica che la stesa si è impegnata a portare avanti in qualità di proprietario incolpevole, ottemperando alle prescrizioni dettate dalle conferenze di servizi che si sono succedute.

-OMISSIS-S.p.a. ha quindi contestato l'atto di diffida e messa in mora perché illegittimo e lesivo.

2. Si è costituito in giudizio il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

3. Con ricorso per motivi aggiunti notificato in data 29 luglio 2019 e depositato in data 7 agosto 2019 Syndial S.p.a. ha rappresentato che successivamente alla proposizione del ricorso introduttivo il C.G.A.R.S., con sentenza n. 757 del 15 novembre 2018, ha respinto gli appelli proposti per la parte in cui contestavano l'annullamento delle numerose prescrizioni oggetto dei ricorsi decisi dalle sentenze n. -OMISSIS-, n. 200/2008 e 1189/08, mentre ha accolto gli appelli e annullato le sentenze impugnate limitatamente al punto della motivazione in cui il giudice di primo grado aveva interpretato il principio *"chi inquina paga"* in termini di responsabilità soggettiva.

Ha evidenziato la deducente, inoltre, che in assenza di ulteriori iniziative successive all'emanazione dell'atto di diffida, con nota prot. 0010562/STA del 29 maggio 2019, avente ad oggetto *"SIN di Priolo – Tavolo tecnico permanente per la Bonifica della Rada di Augusta – Istituzione e convocazione"*, il Ministero dell'Ambiente, Direzione Generale per la Salvaguardia del Territorio e delle Acque, ha disposto l'istituzione di un *"Tavolo tecnico permanente per la bonifica della Rada di Augusta"* con la partecipazione della Regione Siciliana e degli Enti pubblici e di controllo territorialmente competenti, ai fini di valutare le necessarie *"attività propedeutiche all'avvio delle procedure di bonifica della Rada di Augusta"*.

La comunicazione del Ministero richiama, in primo luogo, i passaggi del procedimento amministrativo che aveva condotto all'approvazione del progetto di bonifica dei fondali della rada di Augusta redatto da ICRAM, all'esito di conferenze di servizi impugnate dalle società coinsediate con ricorsi decisi dal Tribunale adito con le sentenze n. -OMISSIS- e n.-OMISSIS-; quindi, pur dando atto dell'annullamento delle prescrizioni formulate dall'Amministrazione, nel richiamare la sentenza n.-OMISSIS- il Ministero ha affermato che il Tribunale adito *"in ordine al profilo della responsabilità, nella medesima sentenza ha riconosciuto la responsabilità delle aziende ricorrenti ad eccezione di Buzzi Unicem, attraverso il criterio delle presunzioni"*.

Sulla base di tale richiamo, la nota del 29 maggio 2019 (non indirizzata alle società coinsediate) svolge una serie di considerazioni sulla diffida inviata dal Ministero resistente in data 7 settembre 2017, dando atto delle impugnative e delle note di riscontro trasmesse dalle società, nonché di aver segnalato alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Siracusa *"l'inottemperanza alla diffida"*.

Il primo incontro del Tavolo tecnico è stato contestualmente convocato per il 17 giugno 2019 e, come risulta dal resoconto

della riunione del 17 giugno 2019, la tematica principale in discussione da parte delle Amministrazioni concerne la valutazione, richiesta dal Ministero resistente, “*se occorra o meno aggiornare la caratterizzazione*” della rada eseguita a partire dal 2005.

Il Ministero resistente, nel riassumere le fasi del contenzioso concernente il procedimento di messa in sicurezza e bonifica del sito, dimostra di ritenere “*confermati*” (tanto da parte del Tribunale adito quanto da parte del C.G.A.R.S.) i “*profili di responsabilità delle aziende*”; inoltre, pur richiamando le indagini condotte dalla Procura di Siracusa (e l’orientamento da questa espresso in senso sfavorevole alla rimozione dei sedimenti) e a seguito dell’acquisizione degli studi recentemente svolti dal CNR e dall’Azienda Sanitaria Provinciale di Siracusa, il Ministero resistente ha ritenuto di poter concludere i lavori del Tavolo con la richiesta ad ISPRA di predisporre “*un documento che faccia ordine di tutti i dati disponibili per fare il punto sulle informazioni ambientali e per decidere sulla necessità o meno di una nuova caratterizzazione ovvero di una semplice integrazione sulla base della quale valutare i futuri scenari di bonifica*”.

Nella seconda parte della riunione, infine, si è dato atto che l’“*Accordo di programma quadro per l’attuazione del Progetto di risanamento per le aree contaminate finalizzato allo sviluppo sostenibile nel sito di interesse nazionale di Priolo – Terzo atto integrativo e modificativo*”, sottoscritto il 25 giugno 2015 dal Ministero dell’Ambiente e dalle altre Amministrazioni interessate, “*non è mai stato attuato*” per la mancata disponibilità delle risorse finanziarie ivi stanziata e che, in ogni caso, in tale accordo “*non è prevista l’integrazione della caratterizzazione della Rada e che la progettazione della rimozione dei sedimenti è legata alla relazione della Procura e non già agli atti della Direzione Generale STA*”.

Per la società ricorrente i presupposti dell’attivazione del “*Tavolo tecnico permanente per la bonifica della Rada di Augusta*” si rivelano erronei, sia sotto il profilo della contraddittorietà ed atipicità del procedimento sia per la mancanza di informazioni sufficienti ed aggiornate sulla reale situazione ambientale del sito e di qualsivoglia accertamento definitivo in ordine all’origine e alla responsabilità della contaminazione.

-OMISSIS-S.p.a. ha quindi avvertito gli ulteriori atti in epigrafe perché ritenuti illegittimi e lesivi.

4. Con ricorso per motivi aggiunti notificato in data 19 aprile 2021 e depositato in data 4 maggio 2021 -OMISSIS-S.p.a. ha rappresentato che in seguito alla sua istituzione e al primo incontro il Tavolo tecnico si è riunito per una seconda volta in data 23 luglio 2019.

Nel corso di tale riunione, le Amministrazioni hanno provveduto ad operare una ricognizione dei dati disponibili e utili alla ricostruzione della condizione ambientale della rada di Augusta, conferendo incarico all’ISPRA – con il supporto del CNR – di predisporre una relazione riepilogativa al riguardo.

Il Tavolo Tecnico è stato quindi riconvocato per una terza riunione in data 18 novembre 2019, in occasione della quale ISPRA ha relazionato sulle attività di aggiornamento del quadro ambientale della Rada, elaborato sulla base dei dati già in precedenza acquisiti; il Tavolo Tecnico ha formalmente incaricato l’istituto della redazione di un rapporto definitivo che prenda in esame tanto la situazione ambientale della rada sotto il profilo della contaminazione da mercurio quanto dal punto di vista degli altri contaminanti.

La relazione finale “*Sito di Interesse Nazionale di Priolo – Rada di Augusta – Relazione ISPRA-CNR*” è stata trasmessa dagli Enti nel mese di febbraio 2020.

Per l’esame delle risultanze del documento, è stata convocata l’ultima riunione del Tavolo Tecnico in data 6 maggio 2020. Tenuto conto di quanto appreso dal documento ISPRA-CNR, il Ministero ha ritenuto conclusi i lavori del Tavolo Tecnico permanente per la bonifica della Rada di Augusta nonché di essere già pervenuto “*alla acquisizione compiuta dello stato ambientale della Rada*”, anticipando quindi la fissazione di una conferenza di servizi per l’approvazione formale della relazione.

In data 3 luglio 2020 -OMISSIS-Rewind S.p.a. (anche per conto di Versalis S.p.a. ed -OMISSIS-S.p.a) ha presentato al Libero Consorzio Comunale di Siracusa una formale istanza per l’attivazione del procedimento ex art. 244 del d.lgs. n. 152 del 2006 per l’individuazione dei soggetti responsabili dell’inquinamento storico che interessa l’area marina; tuttavia, il procedimento non risulta essere comunque stato attivato.

Con nota prot. n. 64419 del 14 agosto 2020, il Ministero ha convocato la prima riunione della conferenza di servizi istruttoria per l’esame dell’elaborato “*Sito di Interesse Nazionale di Priolo – Rada di Augusta – Relazione ISPRA-CNR-gennaio 2020*” in data 23 settembre 2020 (trasmessa - per conoscenza - anche alle società destinatarie della diffida del 7 settembre 2017).

La conferenza di servizi istruttoria del 23 settembre 2020 è stata dedicata alla presentazione delle osservazioni di -OMISSIS-Rewind S.p.a. al documento ISPRA-CNR nonché all’approfondimento del prof.-OMISSIS-elaborato per conto della stessa società; le Amministrazioni e gli Enti partecipanti non hanno formulato osservazioni o richieste di chiarimenti rispetto a quanto rappresentato dalla società; di conseguenza, la riunione è stata aggiornata, al fine di valutare anche eventuali ulteriori osservazioni delle altre società coinsediate (da far pervenire al Ministero nel termine del 30 settembre 2020).

In data 25 gennaio 2021 -OMISSIS-Rewind S.p.a., Versalis S.p.a. ed -OMISSIS-- Divisione R&M, hanno ricevuto per conoscenza la comunicazione, prot. AMTE n. 00007167, relativa all’indizione della seconda conferenza di servizi istruttoria avente ad oggetto l’elaborato “*Sito di Interesse Nazionale di Priolo – Rada di Augusta – Relazione ISPRA-CNR- gennaio 2020*”, convocata per il 10 febbraio 2021.



All'esito della riunione, la conferenza di servizi istruttoria del 10 febbraio 2021 ha deliberato che *“le risultanze istruttorie siano favorevoli all'approvazione del documento in oggetto”*; il Ministero ha precisato, inoltre, che *“una volta approvato il quadro ambientale a seguito di contraddittorio con gli Enti e i portatori di interessi, il passo successivo sarà l'individuazione degli obiettivi di bonifica sulla base dei quali potranno essere selezionate ed individuate le strategie di intervento”*.

La conferenza di servizi decisoria per la formale approvazione del documento ISPRA-CNR del gennaio 2020 (quale relazione finale ed esaustiva per l'individuazione dello stato ambientale della rada di Augusta, su cui base le successive eventuali strategie di intervento) è stata convocata dal Ministero per il 24 marzo 2021 e anche tale convocazione è stata trasmessa alle società per conoscenza e in assenza di qualsivoglia possibilità di partecipazione e di contributo fattivo.

Quindi è stato pubblicato il decreto del Ministero della Transizione Ecologica, Direzione Generale per il Risanamento Ambientale, n. 50 del 15 aprile 2021, con cui l'Amministrazione ha definitivamente approvato il documento *“Rada di Augusta - Relazione ISPRA-CNR - gennaio 2020”* come *“propedeutico al proseguo della procedura di bonifica della Rada di Augusta”*.

-OMISSIS-S.p.a. ha dunque contestato il verbale della conferenza di servizi istruttoria del 10 febbraio 2021 perché illegittimo e lesivo.

5. Con ricorso per motivi aggiunti notificato in data 14 giugno 2021 e depositato in data 28 giugno 2021 -OMISSIS-S.p.a. ha evidenziato che con l'avversato decreto del Ministero della Transizione Ecologica, Direzione Generale per il Risanamento Ambientale, n. 50 del 15 aprile 2021 l'Amministrazione ha definitivamente approvato il documento *“Rada di Augusta - Relazione ISPRA-CNR - gennaio 2020”* come *“propedeutico al prosieguo della procedura di bonifica della Rada di Augusta”*.

Per la deducente, il provvedimento richiama le decisioni già pronunciate dal giudice amministrativo nell'ambito del contenzioso in esame affermando che - sul piano dell'approvazione dei progetti di bonifica da porre in essere presso la rada di Augusta - le stesse *“determinano la rinnovazione del procedimento”*, per poi sostenere che la pronuncia n.-OMISSIS- avrebbe comunque *“riconosciuto i profili di responsabilità delle Aziende ricorrenti (ISAB srl, ISAB Energy srl, ERG Power srl, ERG Nuove Centrali SpA, Versalis SpA, Syndial SpA, Dow Italia Divisione Commerciale srl, 11 di 37 ENI SpA, ENI Mediterranea Idrocarburi SpA), ad eccezione di Buzzi Unicem SpA, attraverso il criterio delle presunzioni”*; poi sostiene che *“allo stato non risultano altri soggetti responsabili della contaminazione cui imputare gli obblighi di bonifica, fatta eccezione quelli individuati nella sentenza del TAR-OMISSIS-”*; di conseguenza, rileva che *“le Aziende destinatarie della diffida... non hanno inteso avviare le procedure di bonifica e ripristino ambientale della Rada di Augusta, nel corso delle quali avrebbero potuto svolgere anche indagini integrative del quadro ambientale, assumendo così un ruolo attivo nel corso del procedimento”*; sulla base di tali premesse, qualifica espressamente il procedimento in corso ai sensi dell'art. 252, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006 e poi sostiene che la *“partecipazione procedimentale delle Aziende è stata garantita nel corso della conferenza di servizi istruttoria mediante la produzione di documenti e memorie che sono stati valutati con il supporto dell'ISPRA e del CNR-IAS”*.

Parallelamente allo svolgimento dei lavori del Tavolo tecnico e della successiva conferenza di servizi le società del gruppo -OMISSIS-hanno lamentato come l'Amministrazione continui ad omettere l'attivazione delle indagini che permetterebbero di accertare le reali responsabilità per la contaminazione storica che interessa l'area marina della rada di Augusta.

In data 3 luglio 2020 -OMISSIS-Rewind S.p.a. (anche per conto di Versalis S.p.a. ed -OMISSIS-S.p.a.) ha presentato al Libero Consorzio Comunale di Siracusa una formale istanza per l'attivazione del procedimento ex art. 244 del d.lgs. n. 152 del 2006; con nota prot. Amde-62/2021 del 17 maggio 2021, -OMISSIS-Rewind S.p.a. ha formulato anche per conto di Versalis S.p.a. una nuova diffida all'indirizzo del Libero Consorzio Comunale di Siracusa, affinché l'Amministrazione provveda a dar seguito a quanto previsto dalla vigente disciplina di cui alla Parte IV, Titolo V del d.lgs. n. 152 del 2006 e dall'accordo di programma quadro per il risanamento del sito di interesse nazionale di Priolo del 25 giugno 2015.

La società ricorrente ha dunque contestato il decreto del Ministero della Transizione Ecologica n. 50 del 15 aprile 2021 perché illegittimo e lesivo.

6. Le parti, ricorrente e resistente, in vista dell'udienza di discussione hanno depositato documenti e memorie; la parte ricorrente ha altresì depositato replica.

7. All'udienza pubblica del giorno 8 novembre 2023, presenti il difensore della società ricorrente e l'Avvocatura erariale per le Amministrazioni resistenti, come da verbale, preliminarmente il Collegio, ai sensi dell'art. 73, comma 3, cod. proc. amm., ha rilevato profili di inammissibilità del primo e del terzo ricorso per motivi aggiunti stante la natura non provvedimentale ovvero endoprocedimentale ovvero non lesiva dei provvedimenti impugnati.

Dopo la discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

8. Quanto al ricorso introduttivo del giudizio, l'Amministrazione resistente ha frapposto l'eccezione di inammissibilità e improcedibilità del ricorso, in ragione della natura non provvedimentale dell'atto oggetto di impugnazione.

Per la parte resistente, l'atto avversato è mero atto monitorio avente lo scopo sia di sollecitare le Aziende - ritenute responsabili della contaminazione dal Tribunale adito (sentenza n. -OMISSIS-) - ad avviare il procedimento di bonifica della rada ai sensi degli artt. 242 e 252 del d.lgs. 152/2006 sia di interrompere l'eventuale decorso della prescrizione



quinquennale in relazione all'azione civile per il risarcimento del danno ambientale (cfr. memoria depositata in data 6 ottobre 2023).

8.1. L'eccezione di inammissibilità è fondata.

8.1.1. Il Ministero resistente, con l'atto impugnato, dopo aver richiamato la sentenza T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 11 settembre 2012, n. 2117, ha rilevato che nessuna delle società individuate "*quali responsabili della contaminazione*" aveva "*dato corso agli interventi di bonifica e ripristino ambientale della Rada di Augusta*"; il Ministero, pertanto, ha diffidato le aziende destinatario dell'atto "*ad avviare, entro e non oltre il termine di 90 giorni dal ricevimento della presente, dandone formale comunicazione alla scrivente Amministrazione, le procedure di bonifica e ripristino ambientale della Rada di Augusta*", precisando infine che la stessa nota "*costituisce formale messa in mora ai sensi dell'art. 2943 c.c. in relazione all'azione di danno ambientale in sede civile*".

8.1.2. Per costante giurisprudenza, condivisa dal Collegio, gli atti di diffida hanno lo scopo di mettere a conoscenza il loro destinatario dei profili di carenza/illegittimità riscontrati nella sua condotta e di assegnare un termine per provvedere a colmare le carenze o eliminare le illegittimità; di conseguenza la giurisprudenza nega che siano immediatamente lesivi (cfr., *ex plurimis*, Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., sez. giur., 13 luglio 2020, n. 580; Cons. Stato, sez. III, 5 maggio 2017, n. 2073; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II stralcio, 31 agosto 2023, n. 13493).

In particolare, la giurisprudenza amministrativa ha distinto tra diffide cc.dd. "in senso stretto" ed atti che, sebbene 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; ne consegue che le diffide in senso stretto, 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, non sono immediatamente lesive della sfera giuridica del destinatario, a differenza dei successivi provvedimenti sfavorevoli e, come tali, non sono ritenute atti immediatamente impugnabili.

Inoltre, la mera indicazione nell'atto di diffida di termini puntuali per adempiere agli obblighi ritenuti sussistenti non appare sufficiente a mutare la natura dell'atto (diffida "in senso stretto"), quale atto avente natura endoprocedimentale, non immediatamente lesivo (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 5 gennaio 2018, n. 62; T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 3 dicembre 2021, n. 1805).

8.1.3. Dalla piana lettura della diffida avversata si ricava che l'atto non ha carattere novativo (ma meramente ricognitivo di obblighi che l'Amministrazione assume come preesistenti) e l'espressa indicazione di un termine puntuale per adempiere (novanta giorni, nel caso in esame) non è sufficiente a mutare la natura dell'atto stesso, come sopra evidenziato.

8.1.4. Infine, non può ritenersi lesiva la diffida impugnata in quanto atto interruttivo della prescrizione, posto che lo stesso atto non reca alcun attuale *vulnus* alla sfera giuridica dell'interessata.

9. Quanto al ricorso per motivi aggiunti depositato in data 7 agosto 2019, ritiene il Collegio, dopo aver sottoposto la questione al contraddittorio *ex art. 73*, comma 3, cod. proc. amm. (cfr. il verbale d'udienza), che detto mezzo di gravame debba parimenti essere dichiarato inammissibile stante la natura non lesiva degli atti con lo stesso avversati, ciò che consente al Collegio di prescindere dall'esame dell'eccezione frapposta dalla parte resistente.

9.1. La mera istituzione di un "*tavolo tecnico permanente per la bonifica della rada di Augusta*" e la convocazione di un incontro (avente come punto all'ordine del giorno "*attività propedeutiche all'avvio delle procedure di bonifica della rada di Augusta*"), in assenza di prescrizioni incidenti - in via immediata e diretta - sulla sfera giuridica dell'interessata, non si connota come atto lesivo.

Anche l'avversato "*resoconto*" (relativo all'incontro del 17 giugno 2019), in difetto di prescrizioni aventi le sopra ricordate connotazioni (significativo, in tale direzione, è il passaggio racchiuso nel detto resoconto circa la ravvisata necessità di istituire e convocare un tavolo tecnico permanente per "*riavviare le attività di bonifica della Rada di Augusta*" nonché il passaggio conclusivo circa la riconvocazione del medesimo tavolo per il mese di luglio 2019), è privo di portata lesiva.

9.2. Ed invero, l'azione di annullamento dinanzi al giudice amministrativo, similmente all'azione disciplinata dal codice di procedura civile (di cui mutua le fondamentali caratteristiche anche in virtù del rinvio esterno contemplato dall'art. 39, comma 1, cod. proc. amm.), è contraddistinta da alcune condizioni fra le quali l'interesse ad agire (*rectius*, a ricorrere) di cui all'art. 100 cod. proc. civ., consistente nell'utilità personale (in quanto specificamente e direttamente riguardante il ricorrente nella sua qualità di titolare di una posizione differenziata e qualificata e non il generico interesse alla legalità dell'azione amministrativa), attuale (dovendo sussistere al momento della proposizione del ricorso e sino alla decisione, non essendo sufficiente una mera eventualità di lesione) e concreta (da valutare con riferimento ad una effettiva lesione della situazione giuridica soggettiva del ricorrente) promanante dalla rimozione del provvedimento amministrativo impugnato e, più in generale, identificantesi con il bisogno di tutela giurisdizionale al punto da prospettarsi il ricorso al

giudice amministrativo quale rimedio indispensabile per rimuovere lo stato di fatto lesivo (cfr. Cons. Stato, sez. V, 24 agosto 2023, n. 7928).

10. Quanto al ricorso per motivi aggiunti depositato in data 4 maggio 2021, ritiene il Collegio fondata l'eccezione di inammissibilità frapposta dalla parte resistente (cfr. memoria depositata in data 6 ottobre 2023), circa la natura endoprocedimentale dell'atto avverso con il detto mezzo di gravame.

10.1. Per costante giurisprudenza, invero, gli atti endo-procedimentali (quali i verbali delle conferenze istruttorie) non sono di regola autonomamente impugnabili, salvo che essi impongano prescrizioni vincolanti e immediatamente efficaci, avverso le quali va riconosciuta - quindi - l'azionabilità della tutela giurisdizionale (cfr. T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 10 febbraio 2021, n. 142), ipotesi non ricorrente nel caso in esame.

In conclusione, risulta avverso un atto avente natura endoprocedimentale, non idoneo, in quanto tale, ad incidere - in via immediata e diretta - nella sfera giuridica della parte ricorrente e, pertanto, non autonomamente impugnabile.

11. Quanto al ricorso per motivi aggiunti depositato in data 28 giugno 2021, il Collegio, dopo aver sottoposto la questione al contraddittorio ex art. 73, comma 3, cod. proc. amm. (cfr. il verbale d'udienza), ritiene che il detto mezzo di gravame debba parimenti essere dichiarato inammissibile stante la natura non lesiva dei provvedimenti impugnato con lo stesso mezzo.

11.1. Ed invero, l'avverso decreto del Ministero della Transizione Ecologica, Direzione Generale per il Risanamento Ambientale prot. n. 50 del 15 aprile 2021, avente ad oggetto "*Decreto con determinazione motivata di conclusione positiva, ex articolo 14-bis, comma 5, della Legge 7 agosto 1990, n. 241, della conferenza di servizi decisoria relativa al sito di bonifica di interesse nazionale "Priolo", indetta con nota del 23 febbraio 2021 con protocollo n. 19031/MATTM per l'approvazione del documento "Rada di Augusta - Relazione ISPRA-CNR - gennaio 2020". ISPRA e CNR-IAS*", è privo di immediata capacità lesiva.

Invero, in termini generali, la conferenza di servizi c.d. decisoria ha struttura dicotomica, con una fase che si conclude con la determinazione della conferenza (anche se di tipo c.d. decisorio), che ha valenza solo endoprocedimentale, e una successiva fase che si conclude con l'adozione del provvedimento finale, che ha valenza esoprocedimentale ed esterna, determinativa della fattispecie e incidente sulle situazioni degli interessati (cfr. Cons. Stato, sez. V, 24 maggio 2018, n. 3109; T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 8 febbraio 2023, n. 915).

In concreto, poi, l'impugnato decreto contiene la mera approvazione del "*documento "Rada di Augusta - Relazione ISPRA-CNR - gennaio 2020" trasmesso dall'ISPRA e dal CNR-IAS e acquisito al protocollo del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare al n. 7910/MATTM del 7 febbraio 2020, propedeutico al prosieguo della procedura di bonifica della Rada di Augusta*" e non racchiude un contenuto autonomamente precettivo e direttamente lesivo della posizione giuridica della parte ricorrente.

12. In conclusione, per le ragioni sopra evidenziate il ricorso introduttivo del giudizio e i successivi ricorsi per motivi aggiunti devono essere dichiarati inammissibili.

13. L'esito in rito e la peculiarità della vicenda contenziosa giustificano l'integrale compensazione delle spese di giudizio fra le parti.

(Omissis)