

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 28 dicembre 2023, n. 3996 - 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 spedito per la notifica in data 3 novembre 2017 e depositato in data 10 novembre 2017 -OMISSIS- S.r.l. ha rappresentato quanto segue.

La società ricorrente - attiva nel settore dell’energia e, in particolare, nella raffinazione di petrolio - è titolare, nell’ambito del sito di interesse nazionale per la bonifica di Priolo (“SIN”), perimetrato con Decreto del Ministero del 10 gennaio 2000, così come modificato dal Decreto 10 marzo 2006, di una raffineria di idrocarburi, sita in Priolo Gargallo, costituita da due siti produttivi denominati “Impianti SUD” e “Impianti NORD”, tra loro interconnessi mediante un sistema di oleodotti e di un impianto di gassificazione a ciclo combinato (“IGCC”) volto a produrre energia elettrica e vapore sfruttando i residui pesanti derivanti dai processi di raffinazione condotti nella Raffineria Impianti SUD.

A far data dal 1 dicembre 2008, la Erg Raffinerie Mediterranee S.r.l. (poi fusa per incorporazione in Erg S.p.a.) ha trasferito alla deducente, mediante atto di cessione di ramo d’azienda, la titolarità della raffineria; inoltre, con atto di cessione di ramo d’azienda stipulato in data 30 giugno 2014, -OMISSIS- Energy S.r.l. (società del gruppo Erg, recentemente fusa in Erg S.p.a.) ha trasferito alla deducente la titolarità dell’impianto IGCC.

Dapprima Erg Raffinerie Mediterranee S.r.l., poi la deducente, hanno attivato gli interventi di bonifica e messa in sicurezza relativamente alle aree Impianti SUD e all’impianto IGCC; gli interventi riguardanti l’area Impianti NORD sono condotti da ENI S.p.a..

In via preliminare, la deducente ha evidenziato che la situazione di degrado della rada di Augusta risale agli anni 60-70 del secolo scorso; tale circostanza trova, peraltro, conferma nelle richieste di archiviazione, accolte dal Tribunale - OMISSIS-(cfr. anche la relazione di consulenza alla Procura della Repubblica -OMISSIS-R.G.N.R.).

Ciò premesso, stante il fatto che la rada di Augusta costituisce area demaniale, esterna al complesso petrolchimico, il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha avviato le procedure di bonifica della stessa area, mediante affidamento delle attività di caratterizzazione e progettazione ad ICRAM che, tramite il “Progetto preliminare di bonifica della Rada di Augusta – Fase I” del marzo 2006, ha previsto l’asportazione mediante dragaggio e successivo smaltimento a terra, di ben oltre 18 milioni di metri cubi di sedimenti.

Le successive conferenze di servizi che hanno imposto alle società coinsediate di attuare il progetto di ICRAM, richiedendo altresì, sulle aree a terra, la realizzazione di una barriera idraulica (condizione, fra l’altro, per lo svincolo delle aree), sono state annullate *in parte qua*, con sentenze del Tribunale adito nn. 1254/2007 e 200/2008, appellate dalla parte pubblica.

In data 7 novembre 2008, le Amministrazioni hanno sottoscritto un accordo di programma per ridefinire la progettazione degli interventi di messa in sicurezza e bonifica della rada; tale accordo ha previsto altresì la possibilità, per i privati, di collaborare volontariamente alle opere di risanamento del sito industriale di Priolo, tramite la sottoscrizione di atti transattivi.

Il nuovo progetto di bonifica è stato elaborato da ISPRA nel corso degli anni 2007-2008, sulla scorta dei risultati derivanti dal completamento della fase di caratterizzazione.

Il Ministero resistente lo ha approvato nell’ambito delle conferenze di servizi del 20 dicembre 2007, 6 marzo 2008, 7 ottobre 2008 e 22 dicembre 2010, prescrivendone la realizzazione, unitamente, fra l’altro, alla richiesta di barriera fisica, anche relativa ad aree non affaccianti sulla rada di Augusta (es. Impianti SUD).

Le aziende, ivi incluse le società del gruppo Erg ed -OMISSIS-, hanno avversato le determinazioni adottate dal Ministero resistente in esito alle citate conferenze di servizi.

Successivamente, e secondo le modalità indicate nell’accordo di programma del 2008, in data 2 agosto 2011, -OMISSIS- S.r.l. ed il Ministero resistente hanno stipulato un contratto di transazione per effetto del quale è venuto meno l’interesse a coltivare i procedimenti giudiziari pendenti, inclusi quelli promossi in precedenza da Erg Raffinerie Mediterranee S.r.l., per quanto relativi e/o connessi all’area Impianti SUD e/o alle attività ivi svolte dalla deducente.



Ha osservato la società ricorrente che la sentenza n.-OMISSIS- ha accolto *in toto* i ricorsi promossi dalle società coinsediate avverso le prescrizioni del Ministero resistente e, per l'effetto, ha annullato quanto stabilito sul punto dalle relative conferenze di servizi.

In esito all'annullamento delle conferenze di servizi il Ministero resistente non ha adottato nuovi provvedimenti, né prescrizioni dirette alle aziende coinsediate nel SIN di Priolo in relazione alla messa in sicurezza e bonifica della rada di Augusta.

Con diffida del 7 settembre 2017, trasmessa a distanza di cinque anni dalla pubblicazione della sentenza n.-OMISSIS-, il Ministero resistente ha addotto che il Tribunale adito avrebbe respinto sul punto (ossia sulla questione della bonifica della rada di Augusta) i ricorsi delle aziende e accertato la responsabilità degli operatori economici insediati nel SIN di Priolo in ordine alla contaminazione della rada; sul presupposto, poi, che tale sentenza sarebbe passata in giudicato senza che alcuna delle società abbia dato corso agli interventi di bonifica e ripristino della rada, ha diffidato le stesse società ad avviare, entro 90 giorni, le procedure di bonifica e ripristino ambientale della rada di Augusta. Secondo il Ministero resistente, dunque, la sentenza n.-OMISSIS- avrebbe individuato (tra le altre) -OMISSIS- S.r.l. quale responsabile della contaminazione della rada di Augusta e, pertanto, la stessa avrebbe dovuto avviare gli interventi di bonifica e ripristino della stessa rada; peraltro, la diffida è stata trasmessa ad -OMISSIS- S.r.l. anche con riferimento alla -OMISSIS- Energy S.r.l., nonostante il fatto che tale società appartenga al gruppo Erg (ora fusa in Erg S.p.a.); inoltre, la diffida non tiene in alcun conto la transazione avente per oggetto l'area Impianti SUD.

2. Si è costituito in giudizio il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Direzione Generale per la Salvaguardia del Territorio e delle Acque.

3. Con ricorso per motivi aggiunti notificato in data 29 ottobre 2020 e depositato in data 18 novembre 2020 la deducente ha rappresentato di aver ricevuto la convocazione relativa ad una conferenza di servizi istruttoria per il successivo 23 settembre 2020 avente ad oggetto l'elaborato "Sito di Interesse Nazionale di Priolo – Rada di Augusta – Relazione ISPRA-CNR- gennaio 2020".

In tale nota di convocazione il Ministero resistente ha ribadito la presunta responsabilità delle società nell'inquinamento della rada Augusta e ha menzionato le memorie partecipative trasmesse nonché i ricorsi presentati avverso la diffida; anche il verbale di conferenza (trasmesso in data 7 ottobre 2020) ha previsto che le aziende potessero presentare osservazioni entro il 30 settembre 2020.

La società ricorrente ha ritenuto il procedimento relativo alla bonifica della rada di Augusta illegittimo in quanto basato su presupposti a sua volta illegittimi (di pretese responsabilità mai accertate), e ha comunque rilevato che le modalità di svolgimento dello stesso sono preclusive di una effettiva partecipazione nella misura in cui si richiedono osservazioni su documenti tecnici estremamente complessi in un arco di tempo assai limitato.

La parte ricorrente ha pertanto avverso gli ulteriori atti in epigrafe.

4. Con ricorso per motivi aggiunti notificato in data 10 giugno 2021 e depositato in data 24 giugno 2021 la deducente ha osservato che alla conferenza di servizi alcune delle società hanno presentato osservazioni e la riunione è stata aggiornata al 10 febbraio 2021, al fine di darvi riscontro.

Successivamente a tale riunione è stata convocata la conferenza dei servizi decisoria cui ha poi fatto seguito il decreto (impugnato) che ha approvato il documento "Rada di Augusta – Relazione ISPRA – CNR – gennaio 2020".

La parte ricorrente ha pertanto avverso gli ulteriori atti in epigrafe.

5. Con ricorso per motivi aggiunti notificato in data 30 maggio 2022 e depositato in data 10 giugno 2022 la parte ricorrente ha avverso la nota del Ministero della Transizione Ecologica, Direzione Generale Uso Sostenibile del Suolo e delle Risorse Idriche, Ex Divisione III – Bonifica dei siti di interesse nazionale in data 1° aprile 2022 ("SIN Priolo (ID_04) – Aggiornamento valori di intervento Rada di Augusta – "Piano di attività per la definizione dei valori di intervento dei sedimenti nella Rada di Augusta (SIN Priolo)", trasmesso da ISPRA con nota acquisita al Prot. 33945/MITE del 16-03-2022" nonché il relativo allegato.

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 i difensori 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, del secondo 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. In via preliminare, deve essere disposta l'estromissione dal giudizio del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili – Provveditorato per le OO. PP. Sicilia - Calabria, che ha eccepito l'estraneità al rapporto controverso e ha evidenziato l'assenza di atti o condotte lesive oggetto di impugnazione riferibili allo stesso.

Sul punto va osservato che, in aderenza al carattere impugnatorio del processo amministrativo, la legittimazione passiva deve essere riferita all'Amministrazione che ha effettivamente emesso l'atto amministrativo di cui il ricorrente chiede l'annullamento (arg. ex Cons. Stato, sez. IV, 11 giugno 2015, n. 2857); inoltre, in relazione alla partecipazione alla conferenza di servizi, i pareri resi da ciascuna delle autorità partecipanti convergono nella determinazione finale,

imputabile solo all'Amministrazione procedente (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. V, 27 settembre 2023, n. 14333).

9. 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 avverso 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).

9.1. L'eccezione di inammissibilità è fondata.

9.1.1. 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*".

9.1.2. 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).

9.1.3. 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.

9.1.4. 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.

10. Quanto al ricorso per motivi aggiunti depositato in data 18 novembre 2020, 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.

10.1. Ed invero, le lettere di convocazione della conferenza di servizi costituiscono atti meramente endoprocedimentali, privi di efficacia provvedimentale e della connessa immediata lesività (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 8 febbraio 2023, n. 915).

Per costante giurisprudenza, inoltre, 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.

Ed ancora, le note di mera comunicazione - ovvero di trasmissione di verbali o di documenti - sono parimenti prive di spessore provvedimentale e, dunque, sprovviste di efficacia lesiva.

Deve inoltre ribadirsi che l'impugnata diffida prot. n. 18206 del 7 settembre 2017 non può ritenersi lesiva per le ragioni già specificate (cfr. *supra*).

11. Quanto al ricorso per motivi aggiunti depositato in data 24 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 degli atti impugnati con lo stesso mezzo. L'avversato 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.

Le note di mera comunicazione – ovvero di trasmissione di verbali o di documenti - sono parimenti prive di spessore provvedimentale e, dunque, sprovviste di efficacia lesiva.

Quanto alle lettere di convocazione della conferenza di servizi, come sopra evidenziato, esse costituiscono atti meramente endoprocedimentali, privi di efficacia provvedimentale e della connessa immediata lesività (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 8 febbraio 2023, n. 915).

Per costante giurisprudenza, inoltre, 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.

Deve inoltre ribadirsi che gli altri atti impugnati non possono ritenersi lesivi per le ragioni già specificate (cfr. *supra*).

12. Infine, quanto al ricorso per motivi aggiunti depositato in data 10 giugno 2022, 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 del provvedimento impugnato con lo stesso mezzo.

Invero, l’avversata nota del Ministero della Transizione Ecologica, Direzione Generale Uso Sostenibile del Suolo e delle Risorse Idriche, Ex Divisione III – Bonifica dei siti di interesse nazionale in data 1° aprile 2022, avente ad oggetto “SIN Priolo (ID_04) – Aggiornamento valori di intervento Rada di Augusta – “Piano di attività per la definizione dei valori di intervento dei sedimenti nella Rada di Augusta (SIN Priolo)”, trasmesso da ISPRA con nota acquisita al Prot. 33945/MITE del 16-03-2022”, nonché il relativo allegato, concernono l’aggiornamento dei valori di intervento della rada di Augusta e non contengono prescrizioni immediatamente e direttamente lesive della posizione giuridica della parte ricorrente.

Deve inoltre ribadirsi che gli altri atti impugnati non possono ritenersi lesivi per le ragioni già specificate (cfr. *supra*).

13. In conclusione, previa estromissione del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili – Provveditorato per le OO. PP. Sicilia – Calabria, per le ragioni evidenziate il ricorso introduttivo del giudizio e i successivi ricorsi per motivi aggiunti devono essere dichiarati inammissibili.

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

(*Omissis*)