

RICORSO STRAORDINARIO, TRASPOSIZIONE E RICORSO GIURISDIZIONALE: RELAZIONI PERICOLOSE

martedì 28 ottobre 2008

TAR VENETO, Sezione III^A, sentenza n. 3253 del 22 ottobre 2008. Ha titolo a proporre l'opposizione di cui all'art. 10 del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 ed ottenere la trasposizione del ricorso straordinario al Capo dello Stato in sede giurisdizionale solo il controinteressato. La qualità di controinteressato deriva da posizioni sostanziali, correlate ad un provvedimento ad ai vantaggi che questo attribuisce; posizioni le quali necessariamente preesistono al ricorso, giurisdizionale o straordinario che sia; per cui non sarà sufficiente ad attribuire la posizione di controinteressato la notificazione del gravame, quando nel destinatario manchi l'interesse sostanziale presupposto alla conservazione del provvedimento. L'art. 10 del d.P.R. 1199/71 non impone senz'altro al giudice di restituire comunque il gravame, inammissibile in sede giurisdizionale all'Amministrazione competente, ma soltanto se questo possa essere deciso in sede straordinaria: se cioè non esistano evidenti preclusioni ad una decisione di merito e l'art. 8, Il comma, del d.P.R. 1199/71 stabilisce che, quando l'atto sia stato impugnato anche con ricorso giurisdizionale, non è ammesso il ricorso straordinario da parte dello stesso interessato. L'alternatività tra ricorso straordinario e ricorso al giudice amministrativo non opera se il ricorso giurisdizionale sia stato notificato ma non depositato, in applicazione del principio generale del processo amministrativo secondo cui il compiuto radicamento del rapporto processuale avviene con l'atto del deposito; come corollario, l'alternatività comporta l'inammissibilità del ricorso straordinario, se questo viene notificato dopo il deposito dell'identico ricorso giurisdizionale. Un provvedimento con cui si rifiuta la sospensione degli effetti di un atto precedente non costituisce un provvedimento di conferma di tale ultimo atto ma al più una mera reiterazione delle precedenti determinazioni.

FATTO A. Il toponimo di Marghera identifica un'estensione di terraferma del Comune di Venezia, prossima alla gronda lagunare, dove, a partire dei primi decenni del ventesimo secolo fu gradualmente realizzata un'area industriale, anche con l'imbonimento di terreni paludosi. A tal fine, per l'originaria prima zona industriale furono impiegati fanghi di risulta dallo scavo dei canali; per la seconda zona, la bonifica avvenne anche con materiali di riporto, inclusi i residui dei cicli produttivi della prima zona. Le attività di produzione e trasformazione, svolte presso gli opifici costì realizzati, nel tempo ulteriormente estese fino a costituire la terza zona industriale, hanno prodotto considerevoli effetti inquinanti, anche perché vi sono stati a lungo smaltiti gli avanzi di lavorazione; le caratteristiche del territorio, e segnatamente i canali superficiali ed il flusso di falda, hanno favorito la graduale estensione del fenomeno sino ad interessare anche la laguna.

B. La l. 9 dicembre 1998, n. 426, attribuì risorse per interventi di bonifica e ripristino ambientale di siti inquinati, includendo tra questi anche Porto Marghera, e prevede la successiva approvazione di specifici provvedimenti attuativi. Così, anzitutto, il d.P.C.M. 12 febbraio 1999 approvò l'accordo di programma per la chimica di Porto Marghera, tra lo Stato, gli Enti pubblici interessati, le associazioni sindacali di categoria ed alcune Aziende. In tale provvedimento erano individuate, tra le azioni di risanamento e tutela dell'ambiente, lo smantellamento degli impianti in dismissione, nonché la messa in sicurezza e la bonifica dei siti: gli interventi avrebbero dovuto essere autorizzati da un'apposita conferenza di servizi, regolata dall'art. 3 del ripetuto decreto 12 febbraio 1999. L'accordo fu poi integrato con una nuova intesa, sottoscritta nel dicembre 2000, la quale specificò le funzioni della conferenza di servizi (l'approvazione dei progetti di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale, con i relativi piani di caratterizzazione) e stabilì come il verbale, recante le determinazioni assunte dalla conferenza, tenesse luogo del provvedimento di approvazione. Inoltre, l'atto d'integrazione prevede l'elaborazione e l'approvazione di un apposito Master Plan che, nel rispetto della normativa vigente e delle finalità dell'accordo iniziale, organizzasse con il vincolo delle esigenze di mantenimento e sviluppo delle attività produttive e di tutela ambientale e sanitaria, gli interventi nonché le priorità ed i tempi delle iniziative da assumere nel sito per attuare le scelte strategiche dell'Accordo medesimo (così il preambolo dell'atto integrativo). Nel maggio 2002 fu poi stipulato un protocollo per la progettazione ed il riparto dei costi delle opere di messa in sicurezza di emergenza a Porto Marghera tra le Autorità e le società presenti sul sito, con specifico riferimento alla realizzazione del sistema di impermeabilizzazione e di drenaggio delle acque nell'ambito dei lavori di sistemazione spondale, a fini di sicurezza ambientale e miglioramento dell'ambiente lagunare.

C. Intanto, già nel febbraio 2000 era stato pubblicato il decreto di perimetrazione delle aree di porto Marghera potenzialmente inquinate, mentre, con il decreto del ministro dell'ambiente 18 settembre 2001, n. 468, era stato approvato il programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati d'interesse nazionale, includendovi anche tale area. La relativa scheda descrittiva delinea l'intervento, in relazione alla tipologia dell'area, alle principali caratteristiche ambientali, al progetto di messa in sicurezza ovvero di bonifica, con i relativi costi; dà inoltre conto del piano di caratterizzazione predisposto.

D. Il rammentato Master Plan, ha definito, tra l'altro, i criteri per la predisposizione dei piani di caratterizzazione, con previsione di indagini con maglia equivalente pari ad almeno 50 x 50 metri, e con la specificazione che l'esito di tale caratterizzazione sarebbe stato ritenuto idoneo, se avesse accertato assenza di contaminazione rispetto ai limiti indicati dal d.m. 471/99, per la presa d'atto da parte della conferenza di servizi del non superamento dei valori limite. Lo stesso Master Plan, inoltre, ha posto criteri generali per gli interventi per la messa in sicurezza di emergenza (M.I.S.E.) che, ove necessari, fra l'altro comprendono sia l'emungimento controllato della falda contaminata, sia il marginamento delle sponde; sia il marginamento a monte (cioè lungo il perimetro di terra): tutte opere che competono al Magistrato alle acque.

E. Fincantieri S.p.A., odierna ricorrente, è proprietaria di un'area di Porto Marghera, in cui svolge attività cantieristica e che è inclusa nel perimetro del sito inquinato. Le aree di sua proprietà sono ubicate nella porzione territoriale che il Master Plan qualifica come zona nord-est, e in parte ricadono in quella che è individuata come

Macroisola Prima Zona Industriale. Dopo le conferenze decisorie del 27 febbraio e del 3 maggio 2004 il Ministero dell'ambiente richiese anche a Fincantieri S.p.A. di trasmettere la documentazione tecnica relativa agli interventi di messa in sicurezza ed emergenza adottati, o in corso di adozione, nonché i piani di caratterizzazione delle aree di competenza. F. La conferenza decisoria, svoltasi il 14 settembre 2004, approvò il piano di caratterizzazione di Fincantieri, pur con molteplici prescrizioni, tra cui un campionamento a maglia d'indagine 50 x 50, su tutta l'area e non a discrezione dell'interessata, e la ricerca di ulteriori analiti, in conformità al protocollo operativo già approvato. Fu così fissato al 31 dicembre 2004 il termine per la presentazione degli esiti delle indagini svolte, unitamente al progetto preliminare di bonifica dei suoli, ed a quello definitivo di bonifica della falda; nel frattempo avrebbero dovuto essere realizzati idonei interventi di messa in sicurezza di emergenza, qualora si fosse evidenziata una contaminazione durante le indagini di caratterizzazione. G. La nuova conferenza decisoria del 31 dicembre 2004, sempre considerando la posizione di Fincantieri, ribadì, anzitutto, che la caratterizzazione doveva essere effettuata secondo quanto stabilito nella precedente conferenza decisoria, respingendo le proposte nel frattempo presentate dall'interessata: in particolare, confermò l'obbligo d'impiegare generalmente la maglia 50 x 50. La conferenza stabilì inoltre dettagliatamente i criteri da utilizzare nell'area per la messa in sicurezza d'emergenza, disponendo che, in caso di inquinamento dei suoli ovvero della falda, gli interventi di messa in sicurezza di emergenza sarebbero stati effettuati nel rispetto dei suddetti criteri. H. Presero allora inizio le operazioni di verifica, attestate da un cospicuo carteggio, fino alla nota Fincantieri del 28 agosto 2006. In questa, tra l'altro, si rappresentava come, da oltre un anno, fosse stato concordato con ARPAV un protocollo operativo, e si fosse quindi proceduto a svolgere le richieste attività d'investigazione (carotaggi e prelievo campioni), terminate ormai da svariati mesi; pertanto, non appena ricevuta la prevista validazione da ARPAV, si sarebbe provveduto alla trasmissione ufficiale di tutta la documentazione richiesta. I. Peraltro, la situazione non si era ancora chiarita al 29 dicembre 2006, quando una nuova conferenza di servizi si occupò nuovamente della posizione di Fincantieri, riferendosi a documenti e relazioni da questa presentati fino al mese di ottobre 2005, e concluse per l'inadeguatezza delle ricerche e delle analisi sin allora compiute: i chiarimenti forniti con la nota 28 agosto 2006 sono espressamente definiti "del tutto insufficienti in merito alla caratterizzazione integrativa effettuata". Venne così disposto che Fincantieri, quanto alla caratterizzazione, rinnovasse la totalità delle analisi già svolte ed effettuasse ulteriori indagini (prescrizioni nn. 2, 5, 6, 7 e 10), nonché la realizzazione di piezometri lungo le sponde dei canali (prescrizione n. 9). Si stabilì, inoltre, che i limiti di rilevabilità dei metodi utilizzati per le analisi dei suoli e delle acque di falda devono essere pari a un decimo dei limiti fissati dalla vigente normativa in materia di bonifica (prescrizione n. 11), fissando in 30 giorni dalla data di ricevimento del verbale il termine di trasmissione dei risultati delle analisi relative alle acque di falda e nei 90 giorni il termine di trasmissione dei risultati delle indagini sui suoli, in caso di ritardo, sarebbero stati attivati i poteri sostitutivi in danno del soggetto inadempiente. Per quanto poi riguarda la messa in sicurezza di emergenza ed in particolare per le acque sotterranee, venne disposto "lo sbarramento fisico della falda", e la presentazione, entro 30 giorni, di un progetto per la conterminazione dell'area di proprietà mediante interventi di marginamento, verso canale, e retromarginamento, in tutti gli altri lati della proprietà. Ancora, fu imposto l'emungimento delle acque di falda e la realizzazione di un impianto di trattamento delle acque emunte in grado di assicurare allo scarico i limiti della Tabella 2 Allegato 5 Parte IV Titolo V del D.Lgs. n. 152/2006, nonché la presentazione del progetto di bonifica dei suoli nei 120 giorni successivi. J. Nel mese di marzo 2007 fu quindi trasmesso a Fincantieri il decreto direttoriale 7 marzo 2007, n. 3397, contenente il provvedimento finale di adozione, ex art. 14 ter L. 7 agosto 1990, n. 241, delle determinazioni conclusive la conferenza decisoria del 29 dicembre 2006: solo in tal modo Fincantieri S.p.A. avrebbe appreso, a suo dire, quanto deciso nei suoi confronti. Il provvedimento non fu peraltro subito impugnato da Fincantieri, la quale, invece, inoltrò il 20 aprile 2007 un'istanza di riesame delle determinazioni assunte. Vi sosteneva, tra l'altro, come la conferenza di servizi non avesse ancora esaminato i risultati delle analisi finora effettuate e chiedeva perciò, da un canto, di considerare sospese le decisioni deliberate dalla conferenza decisoria del 29 dicembre 2006 e, dall'altro, che in una successiva conferenza fossero valutati e commentati i risultati delle analisi validati dall'ARPAV, prima di disporre la messa in sicurezza e bonifica del suolo e delle acque di falda. K. Alla richiesta il Ministero replicò con l'atto 14 maggio 2007, n. 1145, che la respinse, dopo aver motivatamente rilevato che i risultati delle "investigazioni in base al piano della caratterizzazione", fatte pervenire al ministero il 4 aprile 2007, avessero evidenziato come non fossero state ancora recepite tutte le prescrizioni formulate dalla conferenza del 29 dicembre. Si elencavano di seguito le operazioni che spettavano tuttora a Fincantieri e così, anzitutto, ripetere le attività di caratterizzazione, secondo le prescrizioni formulate dalla conferenza del 29 dicembre, tenendo comunque conto delle ulteriori osservazioni espresse nelle premesse dello stesso atto. Ancora, l'atto stabiliva una serie di adempimenti, ordinati da A ad F - sostanzialmente una parafrasi delle principali disposizioni contenute nel verbale del 29 dicembre - fissando il termine perentorio di 60 giorni dalla ricezione del provvedimento "per la presentazione degli elaborati relativi agli interventi di cui alle lett. A, B, C, D, E ed F"; inoltre, per l'omissione degli interventi indicati sub D) ed E) lo Stato avrebbe esercitato "azione sostitutiva attraverso il completamento del marginamento e del drenaggio da parte del Magistrato alle acque", agendo, poi, in rivalsa, salva la possibilità alternativa di partecipare finanziariamente all'intervento di marginamento e drenaggio che lo stesso Magistrato alle acque aveva in corso. L. Quest'ultimo atto è stato impugnato dalla Fincantieri con il ricorso principale 1396/07, muovendo dal presupposto che esso non sia meramente confermativo del precedente decreto emesso il 7 marzo, ma abbia specifici contenuti innovativi, avendo recepito, secondo la ricorrente, parte delle osservazioni prospettate da Fincantieri nella propria relazione del precedente 20 aprile. In ogni caso, con lo stesso ricorso introduttivo sono stati altresì impugnati, in parte qua, il verbale della conferenza di servizi 29 dicembre 2006, nonché il decreto direttoriale 7 marzo 2007, n. 3397. M. Tutti gli atti oggetto del ricorso 1396/07 sono stati altresì impugnati con ricorso straordinario al Capo dello Stato, poi trasposto, a seguito di opposizione di un terzo evocato, in

sede giurisdizionale, dove ha preso il n. 1597/07, ed è qui riunito per ’evidente connessione. N. Il procedimento, nonostante il proposto gravame, tuttavia non ’interrompeva, e si giungeva così alla conferenza decisoria del 10 ottobre 2007, i cui contenuti erano poi trasfusi nel decreto direttoriale 10 dicembre 2007. Tale conferenza avrebbe dovuto esaminare le analisi trasmesse da Fincantieri nel mese di marzo; preferì tuttavia rinviare ogni decisione sino al 31 gennaio 2008 - termine da intendersi anche come data di proroga di quelli già assegnati – essendo ancora in corso delle trattative con alcune delle industrie interessate, tra cui la stessa Fincantieri. Il decreto 10 dicembre 2007, n. 4254, nonché il verbale di conferenza decisoria presupposta sono stati gravati con motivi aggiunti nella parte in cui, secondo Fincantieri, la conferenza avrebbe di fatto ed implicitamente confermato le determinazioni lesive di cui al pregresso verbale di conferenza decisoria 29 dicembre 2006 e al provvedimento dirigenziale 14 maggio 2007 n. 845: sarebbe cioè lesiva la decisione ’intendere il termine del 31 gennaio 2008 anche come data di proroga dei termini già assegnati. Nei due giudizi si sono costituiti il Ministero dell’ambiente, la Regione Veneto e la Provincia di Venezia, sollevando svariate questioni preliminari e concludendo comunque per la reiezione dei ricorsi. DIRITTO 1.1. La prima questione preliminare che deve essere trattata riguarda ’ammissibilità del ricorso 1597/07. Invero, il ricorso straordinario è stato proposto, in parte qua, avverso i verbali di conferenza istruttoria 26 giugno e 24 luglio 2006, il verbale di conferenza decisoria 29 dicembre 2006, il decreto 7 marzo 2007, n. 3397, ’atto direttoriale 14 maggio 2007, n. 11845: insomma, gli stessi atti impugnati con il ricorso introduttivo di cui al giudizio 1396/07. Lo stesso ricorso straordinario fu notificato, oltre che alle Autorità interessate, anche ad Acciaierie Beltrame S.p.A., la quale richiese, ex art. 10, I comma, d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, che il gravame fosse deciso in sede giurisdizionale. Fincantieri ha quindi tempestivamente depositato un atto di costituzione in giudizio innanzi a questo Tribunale, e ne ha poi dato comunicazione alle parti, radicando così il giudizio, secondo le previsioni dello stesso art. 10. 1.2. Si deve subito osservare che Acciaierie Beltrame S.p.A. è, per quanto risulta, un’industria siderurgica, onerata da obblighi di bonifica per un’area di sua proprietà sempre a Porto Marghera, ma del tutto distinta da quella di Fincantieri. Oltre a non poter essere naturalmente considerata come autorità che ha emanato i provvedimenti e gli atti gravati, la Beltrame non è nemmeno qualificabile come controinteressata né in senso formale, né, ciò che più conta, in senso sostanziale: gli atti qui gravati in parte qua, contengono infatti disposizioni rivolte soltanto nei confronti di Fincantieri ed il loro eventuale annullamento non pregiudicherebbe in nessun modo la stessa Acciaierie Beltrame. 1.3. Invero, ex art. 10 d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, “I controinteressati, entro il termine di sessanta giorni dalla notificazione del ricorso [straordinario], possono richiedere, con atto notificato al ricorrente e all’organo che ha emanato ’atto impugnato, che il ricorso sia deciso in sede giurisdizionale”. Ora, la qualità di controinteressato deriva da posizioni sostanziali, correlate ad un provvedimento ad ai vantaggi che questo attribuisce; posizioni le quali necessariamente preesistono al ricorso, giurisdizionale o straordinario che sia; per cui non sarà sufficiente ad attribuire la posizione di controinteressato la notificazione del gravame, quando nel destinatario manchi ’interesse sostanziale presupposto alla conservazione del provvedimento. Da quanto sinora esposto si può senz’altro concludere che Acciaierie Beltrame non aveva dunque alcun titolo a proporre ’opposizione: a sua volta, pertanto, Fincantieri non poteva effettuare la trasposizione in questa sede del ricorso straordinario presentato. 1.4. Per vero, la ricorrente invoca ’applicazione dell’art. 34 del r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, che attribuirebbe il potere di opposizione anche ai cointeressati, laddove, al III comma, dispone che “quando il provvedimento si riferisce direttamente ad altri interessati, il ricorso al Presidente della Repubblica non può essere proposto se non siano decorsi i termini per impugnare il provvedimento stesso in sede giurisdizionale; ovvero quando nessuno degli interessati abbia dichiarato, entro quindici giorni dalla ricevuta comunicazione del ricorso al Presidente della Repubblica, di fare opposizione. In caso contrario il giudizio avrà luogo in sede giurisdizionale”. Orbene, è intanto da rilevare che la disposizione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza 1 febbraio 1964, n. 1, “in quanto il procedimento per la proposizione e la risoluzione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica non assicura ai controinteressati la possibilità della tutela giurisdizionale ”. Se poi anche si volesse ritenere, considerati la motivazione addotta dalla Corte ed il dispositivo della pronuncia, che questa debba intendersi come additiva, la norma si deve ritenere abrogata ex art. 15 preleggi, perché mediante il d.P.R. 1199/71 si è nuovamente disciplinata ’intera materia, costituita dal ricorso straordinario, già regolato dalla legge anteriore. Inoltre, anche a voler respingere tale conclusione, si deve tener allora presente che è cointeressato chi abbia un proprio interesse all’annullamento degli atti gravati, parallelo a quello del ricorrente: ma Acciaierie Beltrame non ha alcun interesse all’annullamento degli atti qui gravati, che riguardano esclusivamente Fincantieri. Da ultimo, è evidente che testualmente ’opposizione degli “interessati” è efficace solo quando il ricorso straordinario sia stato loro notificato prima della scadenza per la proposizione del ricorso giurisdizionale: in specie, viceversa, quel termine era presumibilmente spirato, risalendo il decreto al 7 marzo. 1.5. Ora, stabilito che il ricorso giurisdizionale 1597/07 non è stato ritualmente proposto, va considerato come lo stesso art. 10 del d.P.R. 1199/71, dopo aver regolato la trasposizione in sede giurisdizionale, stabilisca, al II comma, che “Il collegio giudicante, qualora riconosca che il ricorso è inammissibile in sede giurisdizionale, ma può essere deciso in sede straordinaria dispone la rimessione degli atti al Ministero competente per ’istruzione dell’affare”. La norma dunque non impone senz’altro al giudice di restituire comunque il gravame, inammissibile in sede giurisdizionale, ma soltanto se questo possa essere deciso in sede straordinaria: se cioè non esistano anche qui evidenti preclusioni ad una decisione di merito. 1.6. Orbene, ’art. 8, Il comma, del d.P.R. 1199/71 stabilisce che, quando ’atto sia stato impugnato con ricorso giurisdizionale, non è ammesso il ricorso straordinario da parte dello stesso interessato; a sua volta, ’art. 20, III comma, della l. 1034/71 prevede che, quando sia stato promosso ricorso al tribunale amministrativo regionale, è escluso il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. I due rimedi sono pacificamente tra loro alternativi; la preclusione determina ’inammissibilità del secondo rimedio proposto qualora vi sia identità di parti e di provvedimenti, ovvero, se permanga un’utilità, per la parte in cui il secondo rimedio coincida con il primo. 1.7. D’altro canto, come

osserva C.d.S., II, 22 giugno 1994, n. 590, l'alternatività non opera se il ricorso giurisdizionale sia stato notificato ma non depositato, in applicazione del principio generale del processo amministrativo secondo cui il compiuto radicamento del rapporto processuale avviene con l'atto del deposito (così, in motivazione, C.d.S., VI, 27 giugno 2005, n. 3394); come corollario, l'alternatività comporta l'inammissibilità del ricorso straordinario, se questo viene notificato dopo il deposito dell'identico ricorso giurisdizionale. 1.8. Orbene, in specie, il ricorso straordinario ha lo stesso oggetto del ricorso giurisdizionale 1396/07, è stato proposto avverso le stesse parti, ed è stato consegnato per la notifica il 19 luglio 2007, e dunque il giorno seguente al deposito presso il T.A.R. per il Veneto del ricorso giurisdizionale. Il ricorso straordinario è dunque evidentemente inammissibile, in applicazione del rammentato principio di alternatività, e non ne va dunque disposta la rimessione all'Amministrazione competente. 2.1. A questo punto, va accertata l'ammissibilità e la tempestività del ricorso principale 1397/07, con il quale, giova ripetere, sono stati impugnati: a) in parte qua, il verbale di conferenza 29 dicembre 2006; b) il decreto direttoriale 7 marzo 2007, n. 3397; c) l'atto direttoriale 14 maggio 2007, n. 11845; d) in parte qua, i verbali 26 giugno e 24 luglio 2006. 2.2. Ora, per quanto riguarda gli atti sub d), questi riguardano conferenze di servizi istruttorie ed hanno, pertanto, un contenuto meramente endoprocedimentale sì da escluderne la diretta lesività: il ricorso è dunque per tale parte inammissibile. Per quanto poi concerne gli atti sub a e b, questi sono noti alla ricorrente almeno dal 28 marzo 2007 (cfr. doc. 25 di parte ricorrente): e poiché il ricorso avverso gli stessi fu consegnato per la notifica il 13 luglio 2008, lo stesso è senz'altro in parte qua tardivo. 2.3. Inammissibile per difetto d'interesse è poi anche il ricorso per motivi aggiunti. L'introduzione di un'ulteriore proroga a quei termini, in precedenza concessi con altri provvedimenti, non ha invero effetto novativo per questi ultimi, e non li convalida rispetto agli eventuali vizi, fatti tempestivamente valere: in altri termini, cioè, se i provvedimenti originari fossero illegittimi, essi potranno essere annullati e le eventuali proroghe resteranno prive di oggetto. 2.4. Resta così da stabilire se la determinazione 14 maggio 2007 costituisca un autonomo provvedimento lesivo, ovvero un atto meramente confermativo, ovvero ancora se esso abbia una pluralità di contenuti, solo in parte impugnabili. Secondo la ricorrente, invero, la conferma delle determinazioni pregresse sarebbe soltanto parziale, e ciò consentirebbe d'escludere che l'atto in esame sia meramente confermativo; in esso, viceversa, riacquisterebbero autonoma esistenza i profili illegittimi delle determinazioni, approvate con il decreto direttoriale 7 marzo 2007. Infatti, prosegue Fincantieri, quanto al piano di caratterizzazione, nel provvedimento del 14 maggio il rifacimento delle attività è imposto con la fissazione di un nuovo specifico termine a provvedere, e con il rispetto bensì delle prescrizioni formulate il 29 dicembre 2006, ma integrate con i rilievi su cui si era fondata la reiezione della richiesta di rimettere nuovamente la fattispecie all'esame della conferenza di servizi. In ordine poi alla messa in sicurezza d'emergenza, a differenza di quanto imposto dalla conferenza di servizi, il nuovo provvedimento precisa che le opere devono essere poste in essere "in caso di contaminazione delle acque di falda", e, dunque, solo in caso di accertata situazione di inquinamento, così come prescritto dalla conferenza svoltasi il 14 settembre 2004; per quanto riguarda infine i progetti, non solo per la falda, ma anche per i suoli se ne è imposta la presentazione "in caso di contaminazione". 2.5. Orbene, il comma 6 bis del citato art. 14 ter, quale novellato dalla l. 15/05, dispone che "All'esito dei lavori della conferenza 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". In specie, il decreto 7 marzo 2007, a firma del dirigente la direzione generale per la qualità della vita, ha disposto, richiamata la norma testé citata, "di approvare e considerare come definitive tutte le prescrizioni stabilite nell'allegato verbale della conferenza di servizi decisoria del 29 dicembre 2006". 2.6. L'atto del 14 maggio, a sua volta, sebbene sottoscritto dallo stesso dirigente, non viene in alcun punto qualificato come un nuovo decreto, destinato a sostituire, sia pure in parte, il precedente decreto; è poi fuori questione che esso possa sovrapporsi alle determinazioni della conferenza, riferibili ad una pluralità di soggetti. Esso richiama nel suo oggetto sia il citato verbale del 29 dicembre, sia il provvedimento di approvazione del 7 marzo, presupponendone la piena vigenza; e, da una piana analisi del suo contenuto, risulta pacifico che lo stesso atto non è affatto destinato a modificare od integrare le prescrizioni approvate nella conferenza di servizi del 29 dicembre. 2.7. Invero, l'atto principia ricordando come in tale riunione si fosse accertato che Fincantieri non aveva ancora effettuato la caratterizzazione di suolo e falda secondo il protocollo approvato, e si erano perciò assunte le conseguenti disposizioni, dando termini precisi per la loro attuazione. Il 26 marzo 2007, continua l'atto, Fincantieri aveva trasmesso il documento "risultati delle Investigazioni in base al Piano della Caratterizzazione", poi esaminato dagli Uffici ministeriali, i quali avevano evidenziato come non fossero state recepite tutte le prescrizioni formulate nella conferenza decisoria. Vengono quindi fornite le giustificazioni di tale affermazione, tutte di contenuto tecnico: sinteticamente, non erano stati utilizzati i limiti stabiliti per la rilevabilità delle sostanze inquinanti, non erano stati prelevati campioni fino a 12 m dove stabilito, i parametri amianto, PCB e PCDD/PCDF non erano stati ricercati nel numero di campioni richiesti. 2.8. Con una comunicazione consegnata il 24 aprile, nel corso di una conferenza istruttoria, la Fincantieri aveva sostenuto come le verifiche già effettuate "secondo protocolli operativi in precedenza approvati" dimostrassero adeguatamente come suolo e falda della proprietà Fincantieri non fossero inquinati. Da ciò la richiesta, rivolta al Ministero di "considerare sospese le decisioni deliberate dalla CdS decisoria del 29/12/2006", in attesa che "in una prossima CdS vengano valutati e commentati i risultati delle analisi validati da ARPAV". 2.9. La nota del 14 maggio replica osservando appunto come Fincantieri avesse presentato analisi incomplete, rispetto alle prescrizioni stabilite dalla conferenza del 29 dicembre, il cui esito era stato trasfuso nel decreto del 7 marzo, divenuto inoppugnabile. La richiesta di sospensione per gli interventi ulteriori muoveva insomma da un assunto "l'area non doveva essere bonificata" non compatibile con le prescrizioni del 29 dicembre, e, dunque, non accoglibile già in base a valutazioni tecniche elementari. 2.10. Respinta la richiesta di sospensione, nell'atto del 14 maggio vengono quindi disposti, a carico di Fincantieri, sei adempimenti, che sono però la parafrasi di altrettante prescrizioni, contenute nel verbale del 29 dicembre, integrati

soltanto dall'individuazione di un distinto termine perentorio per la loro osservanza. Non è invece vero che l'atto stabilisca ulteriori disposizioni per la caratterizzazione, rispetto a quelle già stabilite dalla conferenza: esso contiene soltanto i rilievi prima considerati i quali, a loro volta, si rifanno alle disposizioni già approvate. 2.11. L'atto del 14 maggio, in conclusione, non costituisce un provvedimento di conferma delle prescrizioni contenute nel verbale del 29 dicembre, che invece esso considera, dopo il decreto del 7 marzo, affatto intangibili. La sua finalità è invece di rifiutarle la sospensione richiesta, una volta escluso che Fincantieri, con il documento del 26 marzo, avesse adempiuto agli oneri di caratterizzazione prescritti nella conferenza decisoria di dicembre: questo è il contenuto provvedimentale dell'atto, che, nella parte successiva, contiene soltanto una mera reiterazione di precedenti determinazioni, le quali continuerebbero dunque ad esistere, anche se l'atto fosse annullato. 3.1. Per conseguenza sono inammissibili – o tardive, se si preferisce – le censure proposte con il ricorso principale, e mediante le quali Fincantieri, attraverso l'impugnazione dell'atto formato il 14 maggio, chiede l'annullamento sia delle prescrizioni rese dalla conferenza di servizi del 29 dicembre, sia di quanto non costituisce il contenuto provvedimentale della nota 14 maggio. 3.2.1. È perciò anzitutto inammissibile il terzo motivo di ricorso, che ha formalmente ad oggetto le prescrizioni, ordinate da A ad E, contenute nell'atto del 14 maggio. Queste, invero, come già esposto, si limitano viceversa a riprodurre, senza sostituirle, le disposizioni approvate dalla conferenza di servizi, sicché non v'è interesse al loro annullamento. 3.2.2. Fa peraltro eccezione il punto 3.5., in cui viene censurata l'apposizione del termine di sessanta giorni per l'osservanza delle prescrizioni, il quale è in effetti un quid novi. Peraltro, Fincantieri non ha un interesse all'annullamento del termine, visto che ciò comporterebbe soltanto l'applicazione degli intervalli già stabiliti in precedenza dalla conferenza di servizi, e confermati nel decreto del 7 marzo, certamente destinati a concludersi prima della scadenza del periodo in questione. 3.3. Anche il quarto motivo, riguardante il decreto 7 marzo 2007, va dichiarato inammissibile per tardività, escluso che la nota del 14 maggio abbia riaperto il termine per la sua impugnazione; e per gli stessi motivi vanno respinti il quinto, il sesto ed il settimo motivo, proposti avverso le determinazioni assunte dalla conferenza di servizi del 29 dicembre. 4.1. Un esame più analitico richiede invece il secondo motivo di ricorso, compendiato nella violazione e falsa applicazione dei principi di proporzionalità e adeguatezza dell'azione amministrativa ex artt. 242, VIII comma del d. lgs. 152/06 e art. 1, II comma l. 241/90; e, ancora, nell'eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità, difetto assoluto dei presupposti e della motivazione. 4.2 Come già prima ricordato, il provvedimento 14 maggio 2007 rileva come, nelle sue investigazioni, Fincantieri non abbia recepito alcune prescrizioni formulate dalla conferenza del 29 dicembre. La ricorrente sostiene allora, anzitutto, che “non esiste norma tecnica che imponga fino a quale taratura le macchine debbano operare e ciò perché non tutte le analisi sono possibili ad un particolare grado di profondità di indagine”; ma è evidentemente un'affermazione del tutto generica, non sorretta da un adeguato principio di prova. Assume quindi che le analisi Fincantieri sono state effettuate sulla base dei criteri convenuti con ARPAV, il che comproverebbe che non è in nessun modo possibile raggiungere in tutte le analisi i parametri richiesti: e l'imposizione di un limite irraggiungibile costituirebbe violazione dei principi di adeguatezza e proporzionalità. Infine, la conferenza decisoria 29 dicembre 2006 per i parametri PCB e PCDD/PCDF aveva prescritto un incremento delle indagini solo nel caso in cui venissero riscontrati valori superiori ai limiti fissati dalla vigente normativa in materia di bonifiche”; e si tratta di limiti “che le analisi in corso di validazione hanno attestato come non superati”. 5.1. Orbene, l'ultimo rilievo della ricorrente è errato, riferendosi la nota del 14 maggio e il verbale del 29 dicembre a richieste distinte. La prima, infatti, dispone la ricerca dei parametri suddetti su altri 4 campioni per raggiungere il 20% dei campioni; il secondo, invece, prevede l'estensione al 100% dei campioni in caso venissero riscontrati (ovviamente nel 20% dei campioni) valori superiori ai limiti fissati dalla normativa vigente. 5.2. A parte ciò, come già detto, tutti i rilievi espressi dalla nota 14 maggio corrispondono puntualmente a prescrizioni contenute nel verbale del 29 dicembre, che non è stato tempestivamente impugnato: e si è già a più riprese ribadito che la ricorrente non può ritenersi rimessa in termini, solo per aver presentato alcune considerazioni critiche nella nota del 24 aprile, di cui pure ampiamente si è detto. 5.3. Sostiene bensì la ricorrente che le prescrizioni date dall'Amministrazione non potrebbero essere osservate. In realtà, come anticipato, si tratta di un'affermazione generica prima di qualsiasi supporto probatorio, né un indizio può essere individuato nella circostanza che un protocollo diverso sarebbe stato concordato con A.R.P.A.V. A parte che la circostanza non è affatto dimostrata, nulla comunque esclude l'esistenza di più protocolli egualmente attuabili, mentre, d'altronde, A.R.P.A.V. non dispone di un maggior grado di attendibilità tecnica, non può sostituire le proprie scelte a quelle della conferenza, né le sue valutazioni possono in qualche modo risultare preponderanti: senza dire che, all'epoca, mancava ancora la sua validazione conclusiva, la quale avrebbe confermato il rispetto del protocollo concordato (e non è neppure chiaro se sia pervenuta in seguito). 5.4. In conclusione, la nota 14 maggio è legittima nella parte in cui, per contrastare la richiesta di sospensione di Fincantieri, le oppone che le sue analisi non sono conformi alle prescrizioni tecniche stabilite nella conferenza di servizi. 6.1. Superato così anche il secondo motivo di ricorso, resta da considerare il primo, rubricato nella violazione e falsa applicazione degli artt. 252 e 242, XIII comma, del d. lgs. 152/06, dell'art. 17 del d. lgs. 22/97, del d.m. 471/99 e del Master Plan, anche in relazione alla l. 241/90, nell'eccesso di potere per difetto assoluto dei presupposti; incompetenza e illegittimità derivata. 6.2. Osserva invero la ricorrente che l'art. 252 del d. lgs. 152/06, nel disciplinare la bonifica dei siti d'interesse nazionale, come Porto Marghera, dispone che l'istruttoria per le fasi in cui si articola il procedimento sia affidata, ex art. 242 d. lgs. cit., alla conferenza dei servizi, la quale costituisce momento istruttorio fondamentale, richiesto anche dal citato Master Plan. Ne conseguirebbe, secondo Fincantieri, che l'eventuale istanza di riesame, la quale segua all'intervenuta approvazione del verbale di conferenza decisoria, andrebbe sottoposta all'esame della stessa conferenza, per le valutazioni istruttorie e le conseguenti determinazioni decisorie. Nella fattispecie, pur ritenendo ammissibile l'istanza di riesame, il Ministero avrebbe “rifiutato di riproporla all'esame della conferenza”;, pronunciandosi direttamente, così “assumendo determinazioni … [aventi] connotati di novità rispetto a quanto

per l'innanzi deciso dalla conferenza di Servizi nella seduta del 29 dicembre; L'art. 252 citato affida alle Amministrazioni procedenti di approvare o non approvare le determinazioni conclusive della conferenza: e poiché la richiesta di riesame concerneva il merito di talune prescrizioni assunte dalla conferenza, e la correttezza del presupposto, considerato ai fini della relativa espressione di volontà, a quell'organo soltanto competeva dunque di decidere se le eccezioni mosse dall'interessata fossero o meno fondate. Inoltre, Fincantieri sarebbe stata nelle condizioni di meglio illustrare la propria posizione nel corso di una conferenza istruttoria, per cui la determinazione opposta si porrebbe anche in contrasto con il diritto alla partecipazione procedimentale quale riconosciuto dalla L. 241/90. In ogni modo, il provvedimento 14 maggio 2007 sarebbe affetto da incompetenza, da un canto perché la competenza andrebbe condivisa con il Ministero dello sviluppo economico; dall'altro perché l'atto non avrebbe un contenuto meramente gestionale, e, in ragione di quanto stabilito dall'art. 4 del d. lgs. 30 marzo 2001 n. 165, appartenerrebbe perciò alla diretta competenza del ministro.

7.1. Invero, la censura è certamente infondata, considerando anzitutto che, ex art. 252, IV comma, cit., la procedura di bonifica, di cui all'art. 242, dei siti di interesse nazionale è attribuita alla competenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, cui spetta pertanto assumere tutti gli atti di gestione della procedura, ove non sia diversamente disposto. Né vi è dubbio che tale sia il contenuto della determinazione assunta il 14 maggio la quale, infine, si limita a respingere la richiesta e peraltro rivolta allo stesso Ministero dell'ambiente - di sospendere le determinazioni assunte dalla conferenza, e non a negare un eventuale futuro riesame da parte di questa delle determinazioni medesime (che sembra, del resto, in corso: V. sub N). In altri termini, con l'atto impugnato, il Ministero non si sostituisce affatto alla conferenza, ma ribadisce il dovere per Fincantieri di attuarne i provvedimenti, chiarendo perché ciò non sia ancora avvenuto. In sostanza, la nota del 14 maggio vuole osservare (e lo fa con argomenti articolati e convincenti) e dare esecuzione ad un provvedimento sovraordinato, e non assumere decisioni che spetterebbero ad altra autorità, e che non sono precluse dopo la nota stessa (e, così, l'eventuale illustrazione in sede istruttoria).

D'altronde, non si potrebbe che respingere un'interpretazione della disciplina richiamata, la quale conducesse ad affermare che una semplice richiesta di sospensione, anche pretestuosa, delle prescrizioni stabilite dalla conferenza decisoria è senz'altro in grado di paralizzarne l'operatività fino al riesame da parte dello stesso organo, il quale potrebbe intervenire anche a distanza di mesi, attesa la complessa procedura per la riunione della conferenza medesima.

7.2. È poi vero che lo stesso art. 252 prevede la partecipazione al procedimento del Ministero delle attività produttive: questo però deve essere sentito nel corso della procedura di bonifica, in relazione alle scelte determinanti (solo la rilevanza dell'atto, giustifica, in generale, una specifica concertazione) e non per ciascun singolo atto di gestione; ma, in tal senso, appare adeguata la partecipazione alla conferenza decisoria del 29 dicembre. Il primo motivo può pertanto essere anch'esso respinto.

8. In conclusione, dunque, mentre il ricorso 1597/07 va dichiarato inammissibile, e non ne va disposta la rimessione al Ministero, il ricorso 1396/07 va dichiarato in parte irricevibile, in parte inammissibile ed in parte infondato. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo, per ciascuna delle parti costituite. (omissis)

Nota esplicativa La particolarità delle vicende rende opportuna una rapida sintesi al fine di cercare rendere chiara la decisione sopra riportata. La ricorrente ha presentato inizialmente un ricorso al giudice amministrativo che, evidentemente, essa stessa reputava almeno in parte tardivo. Per cercare di rimediare, subito dopo al ricorso giurisdizionale ha presentato anche ricorso al Capo dello Stato avente lo stesso oggetto del primo, notificandolo ad un soggetto che tuttavia non era un vero e proprio controinteressato. Quest'ultimo ha chiesto la trasposizione del ricorso al giudice amministrativo presso cui pendeva il ricorso tardivo ed infine è stata richiesta la riunione delle cause. Il giudice ha ritenuto il ricorso originariamente presentato al Capo dello Stato inammissibile, poiché la trasposizione non era stata chiesta da un controinteressato ed al contempo ha ritenuto di non poterlo restituire al Ministero competente per l'istruzione dell'affare, poiché la decisione di quest'ultimo era preclusa, essendo stato presentato antecedentemente un ricorso giurisdizionale avente lo stesso oggetto. Infatti l'art. 10 del comma 2 prescrive che il collegio dispone la restituzione del ricorso inammissibile in sede giurisdizionale, solo quando questo può essere deciso in sede straordinaria; ed il principio dell'alternatività impedisce la proposizione del ricorso straordinario dopo la proposizione di un eguale ricorso giurisdizionale. Infine ha ritenuto in gran parte tardivo quest'ultimo ricorso e lo ha dichiarato parzialmente irricevibile. La proposizione del ricorso giurisdizionale tardivo dunque ha reso impossibile anche la decisione del probabilmente tempestivo ricorso al Capo dello Stato.