

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N 4565 REG. SENT.

ANNO 2006

N. 1557 REG. RIC.

ANNO 2004

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

Sezione Seconda

composto dai Signori:

Giuseppe PETRUZZELLI	Presidente
Giuseppe DI NUNZIO	Componente;
Stefano TOSCHEI	Estensore;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. R.g. **1557** del **2004** proposto da “**SOCIETA’ DALMINE S.p.a.**”,
in persona del rappresentante legale pro tempore, rappresentata e difesa dagli
avv.ti Giancarlo Tanzarella e Stefano Grassi ed elettivamente domiciliata presso
lo studio del secondo dei suindicati difensori in Firenze, Corso Italia n. 2;

contro

- la **REGIONE TOSCANA**, in persona del Presidente pro tempore, non
costituita in giudizio;
- il **MINISTERO DELL’AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL
TERRITORIO, il MINISTERO DELLE ATTIVITA’ PRODUTTIVE, il
MINISTERO DELLA SALUTE, l’AGENZIA NAZIONALE PER LA
PROTEZIONE DELL’AMBIENTE-A.N.P.A. e l’ISTITUTO
SUPERIORE DI SANITA’**, in persona dei rispettivi Ministri pro tempore,
tutti rappresentati e difesi dall’Avvocatura distrettuale dello Stato, nella cui
sede di Firenze, Via degli Arazzieri n. 4, sono elettivamente domiciliati;

- l'**AGENZIA REGIONALE PROTEZIONE AMBIENTE-A.R.P.A.T.**, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Maria Teresa Grassi e Nicoletta Felli ed elettivamente domiciliata presso lo studio del secondo dei suindicati difensori in Firenze, Via Zara n. 7;
- il **COMUNE DI PIOMBINO**, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Luca Righi ed elettivamente domiciliato in Firenze, Via Zara n. 7;
- la **PROVINCIA DI LIVORNO**, in persona del Presidente pro tempore, non costituita in giudizio;

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia

- delle determinazioni assunte dalla Conferenza di Servizi convocata dal Ministero dell'Ambiente ai fini della approvazione del "Piano della caratterizzazione dell'area dello stabilimento industriale di Piombino situato in località Ischia di Crociano, trasmesso da Tenaris-Dalmine S.p.A. e acquisito dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio al protocollo 11732/RIBO/B del 27.11.2003", riunitasi in sede decisoria in data 23 aprile 2004, come da verbale della riunione medesima conosciuto in esito alla ricezione della comunicazione ministeriale 28 aprile 2004, n. 6942/adV/BI (trasmessa a mezzo plico postale ricevuto in data 10 maggio 2004);
- nonché, ove rivestente natura provvedimento, della comunicazione medesima, nella parte in cui, disponendo l'approvazione del piano di caratterizzazione ne ha subordinato l'attuazione all'osservanza della prescrizioni di cui ai punti 1, 2, 3, 5, 6, 7, 11, 13 e 16, e di ogni altro atto o provvedimento alla stessa preordinato, presupposto o comunque connesso ivi espressamente inclusi, occorrendo, il verbale della Conferenza di Servizi

riunitasi nella seduta istruttoria del 15 aprile 2004 e le note ISS 25 luglio 2002, 19 febbraio 2003 e 1 dicembre 2003;

**per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia (in seguito alla
presentazione di motivi aggiunti in data 7-8 ottobre 2004)**

- ove esistente o rivestente natura provvedimentoale, della determinazione con cui il Ministero Ambiente avrebbe definito "criteri generali" di predisposizione dei piani di caratterizzazione ex D.M. 471/99 e delle note ISS 31 luglio 2000 n. 36340 e 1 dicembre 2003 n. 7936
- nonché del parere ISS 1 luglio 2004 n. 028690

**per l'annullamento (in seguito alla presentazione di motivi aggiunti in data
26 maggio 2005)**

- in quanto occorra e ove rivestente natura provvedimentoale, del verbale della conferenza di servizi decisoria del 24 marzo 2005 e della relativa lettera di trasmissione;
- oltre che di ogni atto o provvedimento preordinato, conseguente o comunque connesso, ivi incluso il verbale della conferenza istruttoria 10 febbraio 2005;

**per l'annullamento (in seguito alla presentazione di motivi aggiunti in data 7
ottobre 2005)**

- in quanto occorra e ove rivestente natura provvedimentoale, del verbale della conferenza di servizi decisoria del 28 luglio 2005 e della relativa lettera di trasmissione, nelle parti in cui la conferenza decisoria ha disposto a carico di Dal mine S.p.a. l'obbligo di effettuazione di misure di messa in sicurezza di emergenza relativamente alle aree di cui è concessionaria e ricomprese nel sito inquinato di interesse nazionale di Piombino;
- di ogni altro atto o provvedimento preordinato, conseguente o comunque connesso, ivi espressamente inclusi occorrendo il verbale della conferenza

istruttoria 5 luglio 2005 e la relativa lettera di trasmissione.

Visto il ricorso originario ed i ricorsi contenenti motivi aggiunti con i relativi allegati;

Vista la costituzione in giudizio del Comune di Piombino e dei Ministeri ed altre Amministrazioni statali intimare nonché i documenti prodotti;

Vista l'ordinanza 20 ottobre 2004 n. 1088, con la quale questo Tribunale ha respinto l'istanza cautelare avanzata dalla parte ricorrente nel gravame originario e nel primo tra quelli proposti con motivi aggiunti;

Esaminate le ulteriori memorie depositate con produzioni documentali;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del 31 maggio 2006 il dott. Stefano Toschei; presenti per la parte ricorrente l'avv. Giancarlo Tanzarella nonché, per la parte resistente, l'avv. Lorenzo Corsi delegato da Maria Teresa Grassi e Luca Righi;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

I - Premette la Società Dalmine S.p.a. (d'ora in poi Dalmine) di essere titolare di una concessione per aree demaniali insistenti nell'area portuale di Piombino ove, fin dal 1° luglio 1973, esercita l'attività industriale di produzione di tubi saldati nel complesso già utilizzato dalla precedente concessionaria Italsider S.p.a..

Premette ancora la Dalmine che, con DM Ambiente 10 gennaio 2000, l'area è stata ricompresa nell'ambito del perimetro del sito inquinato di interesse nazionale di Piombino di talché, con comunicazione del 15 giugno 2000, dichiarava di volersi avvalere della facoltà di provvedere direttamente alla caratterizzazione del sito ed alla conseguente bonifica.

Riferisce la Dalmine di avere avuto frammentarie notizie in merito alla

convocazione di una conferenza di servizi istruttoria, indetta dal Ministero dell'ambiente per l'esame del piano di caratterizzazione dell'area dello stabilimento industriale di Piombino, per la data del 15 aprile 2004.

Soggiunge che solo in data 10 maggio 2004 le perveniva la comunicazione dirigenziale 28 aprile 2004 n. 6942 con la quale il Ministero dell'ambiente forniva gli esiti della conferenza di servizi decisoria - conclusasi con la seduta del 23 aprile 2004 - ed indicava le prescrizioni alle quali avrebbe dovuto attenersi la stessa Dalmine, comportanti un illogico ed ingiustificato aggravio dei costi di caratterizzazione, senza che si fosse tenuto in alcun conto delle deduzioni presentate e delle soluzioni proposte dalla predetta Società.

Lamentando l'illegittimità delle determinazioni assunte dalle Amministrazioni procedenti nella seduta della conferenza di servizi del 23 aprile 2004 e del contenuto degli atti connessi in quanto precedenti e successivi, ne chiedeva il giudiziale annullamento.

Da qui la proposizione del ricorso originario da parte della Dalmine con richiesta di annullamento del verbale della conferenza di servizi di cui sopra in quanto affetto da numerosi vizi.

II – Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, il Ministero della salute ed il Ministero delle attività produttive chiedendo la reiezione del proposto gravame, insieme con il Comune di Piombino che, pure, si è costituito in giudizio.

III – Successivamente la Dalmine ha proposto ricorso contenente motivi aggiunti la cui deduzione è stata resa possibile in seguito alla successiva conoscenza di ulteriori atti (rispetto a quelli noti nel momento in cui venne proposto il ricorso introduttivo) che hanno caratterizzato il percorso procedimentale culminato nella decisione della conferenza di servizi di cui al

verbale della seduta del 23 aprile 2004.

Da qui l'integrazione delle originarie censure tramite ricorso contenente motivi aggiunti, reso anche possibile dalla conoscenza documentale scaturita dal deposito di atti da parte delle difese erariali in data 29 luglio 2004 e 24 agosto 2004.

Con ordinanza n. 1088 del 20 ottobre 2004 il Tribunale ha respinto l'istanza cautelare avanzata dalla Società ricorrente.

IV – Ai fatti come sopra descritti è seguito un ulteriore tratto procedimentale provocato da una richiesta avanzata dalla Dalmine alle Amministrazioni competenti in data 5 novembre 2004.

In ragione di tale richiesta il Ministero dell'ambiente ha convocato una nuova conferenza di servizi decisoria conclusa con la redazione del verbale della seduta tenutasi in data 24 marzo 2005 con la quale, a parere dell'odierna ricorrente, ci si limitava alla “integrale ed immotivata conferma delle prescrizioni già imposte” (così, testualmente, a pag. 6 del ricorso contenente motivi aggiunti depositato il 7 ottobre 2005).

Nei confronti del verbale della seduta del 24 marzo 2005 insorgeva la Dalmine chiedendone il giudiziale annullamento.

Anche in tal caso le Amministrazioni intimate contestavano la fondatezza delle doglianze dedotte dall'odierna ricorrente.

V – Ulteriori contatti con le Amministrazioni interessate hanno condotto alla convocazione di una nuova conferenza di servizi che, con verbale del 28 luglio 2005, ha rinnovato l'ordine alla Società Dalmine già precisato nel verbale della conferenza di servizi del 24 marzo 2005, fissando il termine ultimo del 30 settembre 2005 “per la presentazione di un elaborato progettuale individuale (...) contenente la descrizione dettagliata degli interventi di messa in sicurezza della

falda (...) in mancanza di tale elaborato, potranno essere attivate le procedure di sostituzione in danno, previa diffida del soggetto inadempiente, ai sensi dell'art. 15 del DM 471/99" (così testualmente a pag. 11 del ricorso contenente motivi aggiunti depositato il 7 ottobre 2005).

La Dalmine impugnava con motivi aggiunti questa nuova decisione della conferenza di servizi chiedendone il giudiziale annullamento.

Anche con riferimento a quest'ultimo mezzo di impugnazione si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, il Ministero della salute ed il Ministero delle attività produttive ed altri soggetti pubblici coinvolti chiedendo la reiezione del proposto gravame.

Alla udienza del 31 maggio 2006 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

DIRITTO

1. – Per come risulta dalla premessa esposizione in fatto, le vicende che sono oggetto di controversia attengono alla contestata legittimità del contenuto di due verbali, conclusivi di altrettante conferenze di servizi decisorie, con i quali, nell'ambito della istruttoria relativa alla pianificazione di un intervento di bonifica di interesse nazionale relativo al territorio di Piombino, si sono disposti adempimenti a cura (e spese) della Società Dalmine, in parte proprietaria ed in parte concessionaria dei terreni coinvolti nell'operazione di recupero ambientale.

La predetta Società, in particolare, sostiene di non essere responsabile dell'inquinamento dell'area *de qua* e di non essere, dunque, tenuta a sopportare i costi della relativa bonifica, ivi compresi gli interventi ad essa prodromici. Peraltro, nel ricorso contenente motivi aggiunti la Società ricorrente lamenta che l'Amministrazione che ha diretto i lavori della conferenza di servizi, vale a dire il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, aveva semplicemente

riconvocato i lavori della conferenza, concludendoli con un verbale (del 28 luglio 2005) dal contenuto e presupposti analoghi a quello già sottoposto al giudizio di questo Tribunale, reiterandone in tal modo le illegittimità.

2. – Individuato nelle forme di cui sopra l'oggetto del presente giudizio (motivi aggiunti compresi), il Collegio ritiene indispensabile, ai fini della corretta decisione della controversia, premettere una analisi approfondita della natura dei provvedimenti impugnati dalla Dalmine.

3. – Il quadro normativo, nel quale si inscrivono i gravati verbali delle conferenze di servizi convocate dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, si può tratteggiare come segue:

- a) l'art. 17, comma 2, del decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22 stabilisce che “Chiunque cagiona, anche in maniera accidentale, il superamento dei limiti di cui al comma 1, lettera *a*), ovvero determina un pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti medesimi, è tenuto a procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle aree inquinate e degli impianti dai quali deriva il pericolo di inquinamento”;
- b) al comma 14 dell'articolo sopra citato si precisa che “I progetti relativi ad interventi di bonifica di interesse nazionale sono presentati al Ministero dell'ambiente ed approvati, ai sensi e per gli effetti delle disposizioni che precedono, con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianato e della sanità, d'intesa con la Regione territorialmente competente. L'approvazione produce gli effetti di cui al comma 7 e, con esclusione degli impianti di incenerimento e di recupero energetico, sostituisce, ove prevista per legge,

la pronuncia di valutazione di impatto ambientale degli impianti da realizzare nel sito inquinato per gli interventi di bonifica”;

- c) giova rammentare che i criteri, le procedure e le modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati sono stati approvati con D.M. 25 ottobre 1999 n. 471, il quale all’art. 15 si occupa degli interventi di interesse nazionale (come è quello della fattispecie in esame);
- d) per quanto qui rileva il citato art. 15 del D.M. n. 471 del 1999, scandisce le tappe procedurali per giungere alla decisione sull’intervento di bonifica, da realizzarsi a spese e cura del responsabile, nel seguente modo: (comma 2) “Il responsabile presenta al Ministero dell'Ambiente il Piano di caratterizzazione, il Progetto preliminare e il Progetto definitivo predisposti secondo i criteri generali stabiliti dall'Allegato 4, nei termini e secondo le modalità di cui all'articolo 10, comunicando, altresì, le informazioni relative agli interventi di messa in sicurezza adottati ai sensi dell'articolo 7 o dell'articolo 8. Nel caso in cui il responsabile non provveda o non sia individuabile e non provveda il proprietario del sito inquinato né altro soggetto interessato, i progetti sono predisposti dal Ministero dell'ambiente, che si avvale dell'A.N.P.A., dell'Istituto Superiore di Sanità e dell'E.N.E.A..” (comma 3) “Per l'istruttoria tecnica degli elaborati progettuali di cui al comma 2 il Ministero dell'ambiente si avvale dell'A.N.P.A., delle A.R.P.A. delle regioni interessate e dell'Istituto Superiore di Sanità.” (comma 4) “Il Ministro dell'Ambiente, di concerto con i Ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianato e della sanità, d'intesa con la regione territorialmente competente, approva il progetto definitivo, tenendo conto delle conclusioni dell'istruttoria tecnica e

- autorizza la realizzazione dei relativi interventi.” (comma 4-*bis*) “In attesa del perfezionamento del provvedimento di autorizzazione di cui al comma precedente, completata l'istruttoria tecnica, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio autorizza in via provvisoria, su richiesta dell'interessato, ove ricorrano i motivi d'urgenza e fatta salva l'acquisizione della pronuncia positiva del giudizio di compatibilità ambientale ove prevista, l'avvio dei lavori per la realizzazione dei relativi interventi di bonifica, secondo il progetto valutato positivamente, con eventuali prescrizioni, dalla Conferenza di servizi convocata ai sensi dell'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. L'autorizzazione provvisoria produce gli effetti di cui al comma 10 dell'articolo 10.” (comma 5) “Qualora gli interventi di bonifica e ripristino ambientale prevedano la realizzazione di opere sottoposte a procedura di valutazione di impatto ambientale ai sensi della normativa vigente, l'approvazione di cui al comma 4 è subordinata all'acquisizione della relativa pronuncia di compatibilità. In tali casi i termini previsti dal presente decreto sono sospesi sino alla conclusione della procedura di valutazione di impatto ambientale.” (comma 6) “L'autorizzazione del progetto definitivo produce gli effetti di cui all'articolo 10, comma 10.”;
- e) quest'ultimo (cioè l'articolo 10, comma 10, del D.M. n. 471 del 1999) così recita: “Ai fini soli della realizzazione e dell'esercizio degli impianti e delle attrezzature necessarie all'attuazione del progetto definitivo, e per il tempo strettamente necessario all'attuazione medesima, l'autorizzazione di cui al comma 9 sostituisce a tutti gli effetti le autorizzazioni, le concessioni, i concerti, le intese, i nulla osta, i pareri e gli assensi previsti dalla legislazione vigente. L'autorizzazione costituisce, altresì variante

urbanistica e comporta dichiarazione di pubblica utilità, di urgenza ed indifferibilità dei lavori qualora la realizzazione e l'esercizio dei suddetti impianti ed attrezzature rivesta carattere di pubblica utilità.”.

4. - Orbene, da quanto sopra si evince che la disciplina normativa applicabile al caso in esame (bonifica di un sito inquinato di interesse nazionale) prevede le seguenti tappe procedurali:

- A) una fase preliminare istruttoria gestita dall'Amministrazione titolare del procedimento e della competenza ad adottare il provvedimento finale, nella specie il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio, volta ad individuare quali siano i necessari interventi di messa in sicurezza (anche in via emergenziale) e di caratterizzazione delle aree interne al perimetro del sito di bonifica di interesse nazionale (in tale fase nulla esclude, come è avvenuto nel caso di specie e riportato nelle premesse dei due verbali impugnati, che l'Amministrazione titolare del procedimento indica e convochi una conferenza di servizi del tipo “istruttorio”, ai sensi dell'art. 14, comma 1, della legge 7 agosto 1990 n. 241);
- B) una seconda fase procedimentale nel corso della quale gli esiti dell'istruttoria preliminare sono portati al cospetto di una conferenza di servizi “decisoria”, alla quale partecipano (ai sensi dell'art. 17 comma 14 e tenendo conto dell'aggiornata denominazione dei Dicasteri coinvolti) il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, il Ministero delle attività produttive (ora Sviluppo economico), il Ministero della salute e la Regione territorialmente competente (nel caso di specie la Regione Toscana);
- C) una terza ed eventuale fase – collocabile in epoca successiva rispetto all'istruttoria condivisa con le altre Amministrazioni interessate e

caratterizzata dai lavori della conferenza di servizi decisoria - in cui, sul presupposto della espressa richiesta dell'interessato ed ove ricorrano motivi d'urgenza, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio autorizza con proprio atto ed in via provvisoria (fatta pur sempre salva l'acquisizione della pronuncia positiva del giudizio di compatibilità ambientale ove prevista) - in attesa del perfezionamento del provvedimento di autorizzazione del progetto degli interventi di bonifica - l'avvio dei lavori per la realizzazione dei relativi interventi di bonifica, secondo il progetto valutato positivamente dalla citata conferenza di servizi decisoria;

- D) una ultima ed ineludibile fase conclusiva nel corso della quale il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio, ovviamente di concerto con le altre Amministrazioni statali che hanno partecipato alla conferenza decisoria e d'intesa con la Regione territorialmente competente, approva con proprio atto (la norma fa riferimento ad un “decreto”) il progetto definitivo.

Conclusivamente si può affermare che, in ragione della suesposta ricostruzione del quadro normativo settoriale riferibile alla vicenda in questione, il procedimento per la individuazione degli interventi di bonifica di siti inquinati di interesse nazionale e dei responsabili ai quali imputarne gli oneri realizzativi:

- è diretto dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, quale Amministrazione procedente (anche ai sensi dell'art. 14, comma 1, della legge n. 241 del 1990);
- può trovare un esito provvisorio in casi di conclamata urgenza, costituito da un provvedimento del predetto Ministero di autorizzazione temporanea all'avvio dei lavori di bonifica (seppure tale possibilità è stata introdotta

dall'art. 1, del D.M. 2 maggio 2005 n. 127 e, dunque, avrebbe avuto un rilievo nella vicenda qui in esame – se tale istituto fosse stato utilizzato, cosa che non è avvenuta nella specie – solo con riguardo all'esito della seconda conferenza di servizi, di cui al verbale del 28 luglio 2005, la cui decisione conclusiva è stata gravata dalla Dalmine con ricorso contenente motivi aggiunti);

- si conclude, di regola, con il provvedimento di approvazione del progetto definitivo degli interventi da realizzarsi a cura del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, in concerto con le altre Amministrazioni statali che hanno partecipato alla conferenza decisoria e d'intesa con la Regione territorialmente competente.

5. – D'altronde, la prevista conclusione dell'*iter* istruttorio, la cui impostazione normativa si è sopra descritta, con un atto di tipo monocratico a cura dell'Amministrazione procedente, successivo e distinto dalla decisione assunta con il verbale della conferenza di servizi, è perfettamente in linea con il quadro generale offerto dalle norme contenute nell'art. 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990, più volte richiamato anche dalla legislazione di settore.

Ebbene, sia nella formulazione antecedente alle modifiche apportate dalla legge 11 febbraio 2005 n. 15, che in quella risultante dalla recente novella, emerge una costruzione dell'istituto della conferenza di servizi che impone una distinzione bifasica:

- 1) il momento istruttorio, caratterizzato dall'acquisizione degli avvisi dei soggetti pubblici (necessariamente) coinvolti nel procedimento, senza che la naturale efficacia provvedimentale - autonoma e definitiva - dell'avviso richiesto alla singola Amministrazione partecipante, quando esso si esprima al di fuori della conferenza, possa incidere sulla sua (trasformata)

natura meramente endoprocedimentale laddove venga pronunciato in sede di conferenza, sia pure decisoria;

- 2) il momento conclusivo, costituito dal provvedimento successivo e monocratico adottato dall'Amministrazione procedente, pur sempre tenendo conto degli esiti della conferenza di servizi decisoria.

In altri termini, l'affermazione contenuta nella disposizione di cui all'art. 14-*bis*, comma 6-*bis*, della legge n. 241 del 1990, secondo il quale "All'esito dei lavori della conferenza, e in ogni caso scaduto il termine di cui al comma 3, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento, valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede", testimonia dell'architettura che il Legislatore ha voluto fare propria nel fissare le regole di funzionamento dell'istituto della conferenza di servizi - peraltro non derogata da alcuna norma contenuta nella disciplina speciale volta a rendere possibile la bonifica di siti di interesse nazionale inquinati e qui in esame – e che si compendia nella necessità che rispetto all'esito dei lavori della conferenza di servizi decisoria si sostituisca pur sempre un provvedimento conclusivo del procedimento (del quale la conferenza costituisce solo un passaggio procedurale), avente la veste di atto adottato (di regola e tranne specifiche eccezioni) da un organo monocratico dell'Amministrazione procedente.

6. – Per completezza motivazionale e di ricostruzione dell'istituto qui in esame, appare utile rammentare come, in merito alla natura giuridica della conferenza di servizi, si sia ormai consolidato un convincente e diffuso orientamento giurisprudenziale secondo il quale il ridetto istituto:

- a) costituisce un modello procedimentale di cui una delle funzioni principali è proprio quella di coordinamento ed organizzazione di fini pubblici e,

- nello stesso tempo, risponde al canone costituzionale del buon andamento dell'Amministrazione pubblica, attribuendo dignità di criteri normativi ai concetti di economicità, semplicità, celerità ed efficacia della sua attività. Ciò vuol dire che la conferenza di servizi, proprio perché è solo un modulo procedimentale e non costituisce anche un ufficio speciale della Pubblica amministrazione, autonomo rispetto ai soggetti che vi partecipano, riverbera certamente i suoi effetti (che sono di natura procedimentale) sull'atto finale (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 9 luglio 1999 n. 1193), ma non assurge alla dignità di organo *ad hoc*, né acquista soggettività giuridica autonoma, essendo solo uno strumento procedimentale di coordinamento di Amministrazioni che restano diverse tra loro e mantengono la rispettiva autonomia soggettiva (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 14 giugno 2001 n. 3169);
- b) in altri termini, il compito della conferenza di servizi è sempre quello della composizione delle discrezionalità amministrative e dei poteri spettanti alle Amministrazioni partecipanti, nonché di contestuale esame degli interessi pubblici coinvolti, ponendosi come momento di confluenza delle volontà delle singole Amministrazioni (cfr. T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 25 ottobre 2002 n. 540), il cui coagulo è rappresentato dal verbale della conferenza che deve trovare esatta corrispondenza nel contenuto del provvedimento finale;
- c) la conferenza costituisce, dunque, un momento di comparazione di interessi e di valutazione preventiva, il cui espletamento non è rigidamente formalizzato e le cui conclusioni sono soltanto uno degli elementi che l'Amministrazione procedente deve valutare (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 6 ottobre 2001 n. 5296 e sez. V, 2 marzo 1999 n. 212).

La collocazione della conferenza di servizi – e del relativo verbale di conclusione dei lavori - nell'alveo degli istituti che si inscrivono nel percorso endoprocedimentale della formazione della volontà dell'Amministrazione procedente che si sintetizza nel contenuto del provvedimento finale è stata anche confermata dalla Corte costituzionale che, al punto 30 della sentenza 26 giugno 2001 n. 206, facendo riferimento alle disposizioni normative di cui all'art. 14 della legge n. 241 del 1990 nella formulazione precedente alla modifica del 2005, chiarisce come la “determinazione di conclusione del procedimento” debba essere assunta “sulla base della maggioranza delle posizioni espresse”, lasciando, dunque, evidentemente intendere come alla decisione conclusiva della conferenza di servizi debba fare comunque seguito l'adozione di un provvedimento conclusivo dell'*iter* istruttorio procedimentale, coerente con la predetta decisione, assunto dall'Amministrazione procedente.

7. – In ragione del percorso ricostruttivo sopra esposto, è ora possibile definire la natura giuridica degli atti impugnati, sia con il ricorso originario che con quello contenente motivi aggiunti dalla Dalmine e concludere per la loro natura endoprocedimentale, trattandosi – in entrambi i casi – di verbali di conclusione dei lavori di conferenze di servizi che, seppur decisorie, non assurgono al rango di provvedimenti conclusivi e quindi idonei a pregiudicare la posizione giuridica soggettiva che la Dalmine intendeva tutelare in via giudiziale.

Ne deriva la inammissibilità delle due domande giudiziali annullatorie proposte dalla Società ricorrente, in quanto rivolte avverso atti di natura endoprocedimentale ed inidonei a definire i relativi procedimenti.

D'altronde, per ulteriore e definitiva chiarezza motivazionale, il Collegio, nel dichiarare con la presente sentenza l'inammissibilità del ricorso, ha nello stesso tempo chiarito alle Amministrazioni resistenti la reale natura giuridica

degli atti qui impugnati e, di conseguenza, la impossibilità che, sulla base degli stessi e senza che il procedimento venga concluso con l'adozione dell'atto finale da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, le prescrizioni in essi contenute possano giuridicamente imporsi al destinatario e, parallelamente, possa farsi conseguire qualsivoglia effetto (se non meramente istruttorio) dal contenuto dei più volte citati verbali delle conferenze di servizi svoltesi il 24 marzo 2004 ed il 28 luglio 2005.

8. – Conclusivamente e nei termini di cui sopra, il ricorso originario e quello contenente i motivi aggiunti debbono dichiararsi inammissibili.

La particolarità e novità dei temi trattati, che costituiscono lo sfondo giuridico della presente controversia nonché la soccombenza della parte ricorrente meramente virtuale, si impongono quali giusti motivi per disporre l'integrale compensazione tra le parti costituite delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, Sezione Seconda, pronunciando in via definitiva sul ricorso indicato in epigrafe, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate

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

Così deciso in Firenze nella Camera di consiglio del 31 maggio 2006.

Il Presidente

Il relatore ed estensore

Giuseppe Petruzzelli

Stefano Toschei

F.to Giuseppe Petruzzelli

F.to Stefano Toschei

Il Segretario

F.to Silvana Nannucci

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 20 ottobre 2006

Firenze, lì 20 ottobre 2006

Il Collaboratore di Cancelleria
F.to Silvana Nannucci