



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Lecce - Sezione Terza

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 78 del 2017, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Brundisium S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Pier Luigi Portaluri, Vittorio Triggiani e Giorgio Portaluri, con domicilio eletto presso lo studio dell'Avv. Pier Luigi Portaluri in Lecce, via M.R. Imbriani, n. 36;

contro

Ministero dell'Interno, Ministero dell'Interno-Direzione Regionale dei Vigili del Fuoco della Puglia, Ministero dell'Interno-Comitato Tecnico Regionale per la Prevenzione Incendi della Puglia, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in Lecce, Piazza S. Oronzo (*ex* Palazzo di Giustizia);

I.N.A.I.L., in persona del Direttore Regionale per la Puglia, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Diana Anna Rotunno e Maria Rosaria Papalato, con domicilio eletto presso lo studio dell'Avv. Diana Anna Rotunno in Lecce, via Don Bosco, n. 49;

Gruppo di Lavoro nominato con nota Direzione Regionale dei Vigili del Fuoco della Puglia prot. n. 5308/2016, Ministero dell'Interno - Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile, Ministero dell'Interno - Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile - Direzione Centrale per la Prevenzione e la Sicurezza Tecnica - Area Rischi Industriali, Corpo Nazionale Vigili del Fuoco, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Provincia di Brindisi, Comune di Brindisi, Regione Puglia, Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Brindisi, Prefetto di Brindisi, I.S.P.R.A. - Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, Comando Provinciale Vigili del Fuoco di Brindisi, Comando Provinciale Vigili del Fuoco di Bari, Comando Provinciale Vigili del Fuoco di Taranto, Questura della Provincia di Brindisi, Questore della Provincia di Brindisi, Capitaneria di Porto di Brindisi, Azienda Sanitaria Locale di Brindisi, A.R.P.A. Puglia - Agenzia Regionale per la Prevenzione e la Protezione Ambientale, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Territoriale del Lavoro di Brindisi, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Bari, Ministero dello Sviluppo Economico, U.N.M.I.G. - Ufficio Nazionale Minerario per gli Idrocarburi e le Georisorse, non costituiti;

per l'annullamento:

- con il ricorso introduttivo:
- della nota prot. n. 21748 del 7 dicembre 2016 (successivamente conosciuta) della Direzione Regionale Vigili del Fuoco della Puglia;
- di ogni altro atto a essa presupposto, consequenziale o, comunque, connesso, in quanto lesivo, ivi incluso:
- ove occorra, la nota prot. n. 5308 del 13 aprile 2016 della Direzione Regionale Vigili del Fuoco della Puglia;

- i verbali delle riunioni del Gruppo di Lavoro tenutesi il 5 maggio 2016, il 19 maggio 2016, il 15 giugno 2016 e il 22 giugno 2016;
- il verbale della riunione del Comitato Tecnico Regionale tenutasi il 20 luglio 2016, nonché le valutazioni espresse dal Comitato Tecnico Regionale nella riunione medesima;
- la nota prot. n. 11755 del 21 luglio 2016 della Direzione Regionale Vigili del Fuoco della Puglia;
- la nota prot. n. 6747 del 24 giugno 2016 del Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Brindisi;
- la Relazione Finale redatta dal Gruppo di Lavoro;
- la nota prot. n. 12246 del 2 agosto 2016 della Direzione Regionale Vigili del Fuoco della Puglia;
- la nota prot. n. 12257 del 3 agosto 2016 della Direzione Regionale Vigili del Fuoco della Puglia;
- la nota prot. n. 12940 del 23 agosto 2016 della Direzione Regionale Vigili del Fuoco della Puglia;
- la nota del Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Brindisi prot. n. 15378 del 23 settembre 2016;
- la nota prot. n. 10454 del 23 settembre 2016 del Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Brindisi;
- le predette valutazioni preliminari sulle osservazioni presentate dalla Società ricorrente;
- ove occorra, la nota prot. n. 17466 del 21 ottobre 2016 della Direzione Regionale Vigili del Fuoco della Puglia;
- ove occorra, la *mail* del 2 novembre 2016 della Direzione Regionale Vigili del Fuoco della Puglia;
- ove occorra, la nota prot. n. 18463 del 2 novembre 2016 della Direzione Regionale Vigili del Fuoco della Puglia;
- il verbale della riunione del Comitato Tecnico Regionale tenutasi il 9 novembre 2016;
- le valutazioni del Comitato Tecnico Regionale espresse nella riunione del 9 novembre 2016;
- le valutazioni preliminari del Gruppo di Lavoro espresse nella predetta riunione del Comitato Tecnico Regionale del 9 novembre 2016;
- la nota prot. n. 19986 del 16 novembre 2016 della Direzione Regionale Vigili del Fuoco della Puglia;
- il verbale della riunione del Comitato Tecnico Regionale tenutasi il 29 novembre 2016;
- il verbale della riunione del Comitato Tecnico Regionale tenutasi il 6 dicembre 2016;
- la nota direzionale prot. n. 21745 del 7 dicembre 2016.
- con i motivi aggiunti:
 - della nota (già impugnata con il ricorso introduttivo del presente giudizio) prot. n. 21748 del 7 dicembre 2016 della Direzione Regionale Vigili del Fuoco della Puglia;
 - di tutti gli altri atti (già impugnati con il ricorso introduttivo) a essi presupposti, consequenziali o comunque connessi, in quanto lesivi, ivi incluso:
 - ove occorra, la nota prot. n. 5308 del 13 aprile 2016 della Direzione Regionale Vigili del Fuoco della Puglia;
 - i verbali delle riunioni del Gruppo di Lavoro tenutesi il 5 maggio 2016, il 19 maggio 2016, il 15 giugno 2016 e il 22 giugno 2016;
 - la nota prot. n. 10792 del 6 luglio 2016 della Direzione Regionale Vigili del Fuoco della Puglia;
 - il verbale della riunione del Comitato Tecnico Regionale tenutasi il 20 luglio 2016, nonché le valutazioni espresse dal C.T.R. nella riunione medesima;
 - la nota prot. n. 11755 del 21 luglio 2016 della Direzione Regionale Vigili del Fuoco della Puglia;
 - la nota prot. n. 6747 del 24 giugno 2016 del Comando Provinciale Vigili del Fuoco di Brindisi;
 - la predetta "Relazione Finale" redatta dal Gruppo di Lavoro;
 - la nota prot. n. 12246 del 2 agosto 2016 della Direzione Regionale Vigili del Fuoco della Puglia;
 - la nota prot. n. 12257 del 3 agosto 2016 della Direzione Regionale Vigili del Fuoco della Puglia;
 - la nota prot. n. 12940 del 23 agosto 2016 della Direzione Regionale Vigili del Fuoco della Puglia;

- la nota del Comando Provinciale Vigili del Fuoco di Brindisi prot. n. 15378 del 23 settembre 2016;
- la nota prot. n. 10454 del 23 settembre 2016 del Comando Provinciale Vigili del Fuoco di Brindisi;
- ove occorra, la nota prot. n. 9106 del 25 agosto 2016 del Comando Provinciale Vigili del Fuoco di Brindisi;
- le predette valutazioni preliminari sulle osservazioni presentate dalla Società ricorrente;
- ove occorra, la nota prot. n. 17466 del 21 ottobre 2016 della Direzione Regionale Vigili del Fuoco;
- ove occorra, la *mail* del 2 novembre 2016 della Direzione Regionale Vigili del Fuoco;
- ove occorra, la nota prot. n. 18463 del 2 novembre 2016 della Direzione Regionale Vigili del Fuoco;
- il verbale della riunione del Comitato Tecnico Regionale tenutasi il 9 novembre 2016;
- le valutazioni del Comitato Tecnico Regionale espresse nella riunione del 9 novembre 2016;
- le valutazioni preliminari del Gruppo di Lavoro espresse nella predetta riunione del Comitato Tecnico Regionale del 9 novembre 2016;
- la nota prot. n. 19898 del 16 novembre 2016 della Direzione Regionale Vigili del Fuoco;
- la nota prot. n. 19986 del 16 novembre 2016 della Direzione Regionale Vigili del Fuoco;
- la nota prot. n. 20606 del 23 novembre 2016 della Direzione Regionale Vigili del Fuoco;
- il verbale della riunione del C.T.R. tenutasi il 29 novembre 2016;
- il verbale della riunione del C.T.R. tenutasi il 6 dicembre 2016;
- la nota direzionale prot. n. 21745 del 7 dicembre 2016.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno, della Direzione Regionale dei Vigili del Fuoco, del Comitato Tecnico Regionale per la Prevenzione Incendi della Puglia e dell'I.N.A.I.L.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 novembre 2017 la dott.ssa Maria Luisa Rotondano e uditi per le parti l'Avv. P.L. Portaluri, l'Avv. G. Portaluri, l'Avv. M.R. Papalato, e l'Avvocato dello Stato A. Caprioli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso introduttivo del presente giudizio, la Società ricorrente - che, con nota del 25 marzo 2016, ha trasmesso alla Direzione Regionale Vigili del Fuoco/Comitato Tecnico Regionale della Puglia il Rapporto Preliminare di Sicurezza per la realizzazione di un deposito costiero (composto da n. otto serbatoi circolari a tetto galleggiante collocati fuori terra, di cui quattro della capacità utile di metri cubi 6.000 e diametro metri 23,80 e quattro della capacità utile di metri cubi 3.000 e diametro 16,80, per complessivi metri cubi 36.000 di capacità di prodotto, di altezza pari a metri 15,40) per lo stoccaggio di idrocarburi (gasolio per autotrazione e benzina), sito in un lotto di terreno, ubicato nei pressi della banchina "Costa Morena Riva" del Porto di Brindisi, con richiesta di valutazione *ex art.* 17 del Decreto Legislativo n. 105/2015 ai fini del relativo Nulla Osta di Fattibilità - ha impugnato, domandandone l'annullamento:

- la nota prot. n. 21748 del 7 dicembre 2016 (successivamente conosciuta), con cui la Direzione Regionale Vigili del Fuoco della Puglia ha ad essa comunicato che il Comitato Tecnico Regionale della Puglia ha ritenuto di non poter concedere il Nulla Osta di Fattibilità (N.O.F.), ai sensi del citato art. 17, comma 2 del Decreto Legislativo n. 105/2015, inerente all'intervento *de quo*, formulando, quindi, la "proposta di divieto di costruzione secondo la soluzione progettuale

prodotta con la richiesta di N.O.F...., evidenziando tuttavia che il Gestore potrà eventualmente presentare la rielaborazione del Rapporto Preliminare di Sicurezza, fase Nulla Osta di Fattibilità”;

- di ogni altro atto a essa presupposto, consequenziale o, comunque, connesso, in quanto lesivo, ivi inclusi:

- ove occorra, la nota prot. n. 5308 del 13 aprile 2016, con cui la Direzione Regionale Vigili del Fuoco della Puglia ha comunicato l'avvio dell'istruttoria del Rapporto Preliminare di Sicurezza presentato dalla Società ricorrente, nominando contestualmente il Gruppo di Lavoro “incaricato dell'esame preliminare della documentazione, che dovrà riferire al competente Comitato Tecnico Regionale della Puglia di cui all'art. 10 del D.Lgs. n. 105/2015”;

- i verbali delle riunioni del Gruppo di Lavoro tenutesi il 5 maggio 2016, il 19 maggio 2016, il 15 giugno 2016 e il 22 giugno 2016 (verbali che assume non conosciuti, con espressa riserva di proporre motivi aggiunti all'esito dell'evasione dell'istanza di accesso formulata);

- il verbale della riunione del Comitato Tecnico Regionale tenutasi il 20 luglio 2016, nonché le valutazioni espresse dal Comitato Tecnico Regionale nella riunione medesima (atto e valutazioni che assume non conosciuti, con espressa riserva di proporre motivi aggiunti all'esito dell'evasione dell'istanza di accesso formulata);

- la nota prot. n. 11755 del 21 luglio 2016, con cui la Direzione Regionale Vigili del Fuoco della Puglia ha trasmesso alla Società ricorrente preavviso *ex art. 10-bis* della L. n. 241/1990 di “parere contrario al rilascio del Nulla Osta di Fattibilità con conseguente formulazione di proposta di divieto di costruzione delle opere previste in progetto”, facendo, altresì, presente che la Società richiedente, entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, “potrà presentare osservazioni, eventualmente corredate da documenti, finalizzate a consentire il parere favorevole richiesto”;

- la nota prot. n. 6747 del 24 giugno 2016, con cui il Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Brindisi ha trasmesso alla Direzione la “Relazione Finale” redatta dal Gruppo di Lavoro, recante “Esame del Rapporto Preliminare di Sicurezza *ex art. 17* comma 2 del D.Lgs. n. 105/2015”;

- la predetta “Relazione Finale” redatta dal Gruppo di Lavoro, recante “Esame del Rapporto Preliminare di Sicurezza *ex art. 17* comma 2 del D.Lgs. n. 105/2015”;

- la nota prot. n. 12246 del 2 agosto 2016, con cui la Direzione ha comunicato alla ricorrente di non poter accordare la concessione della “proroga di 60 gg. per la predisposizione di ulteriori osservazioni al preavviso di parere contrario” (comunicato con la suddetta nota direzionale prot. n. 11755/2016);

- la nota prot. n. 12257 del 3 agosto 2016, con cui la Direzione Regionale Vigili del Fuoco della Puglia ha incaricato il Gruppo di Lavoro di compiere valutazioni preliminari sulle osservazioni *ex art. 10-bis* della Legge n. 241/1990 proposte dal Gestore (nota che assume non conosciuta, con espressa riserva di proporre motivi aggiunti all'esito dell'evasione dell'istanza di accesso formulata);

- la nota prot. n. 12940 del 23 agosto 2016, con cui la Direzione Regionale Vigili del Fuoco della Puglia ha inviato al C.T.R. la nota della Società ricorrente prot. n. 150 del 17 agosto 2016 (nota che assume non conosciuta, con espressa riserva di proporre motivi aggiunti all'esito dell'evasione dell'istanza di accesso formulata);

- la nota del Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Brindisi prot. n. 15378 del 23 settembre 2016, recante “Rapporto Preliminare di Sicurezza fase N.O.F. edizione marzo 2016. Relazione del gruppo di lavoro” (atto che assume non conosciuta, con espressa riserva di proporre motivi aggiunti all'esito dell'evasione dell'istanza di accesso formulata);

- la nota prot. n. 10454 del 23 settembre 2016, con la quale il Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Brindisi ha trasmesso alla Direzione Regionale Vigili del Fuoco della Puglia la relazione sulle osservazioni presentate dalla società Brundisium s.p.a. (atto che assume non conosciuta, con espressa riserva di proporre motivi aggiunti all'esito dell'evasione dell'istanza di accesso formulata);

- le predette valutazioni preliminari sulle osservazioni presentate (atto che assume non conosciuto, con espressa riserva di proporre motivi aggiunti all'esito dell'evasione dell'istanza di accesso formulata);
- ove occorra, la nota prot. n. 17466 del 21 ottobre 2016, con cui la Direzione Regionale Vigili del Fuoco ha convocato i membri del Comitato Tecnico Regionale per il giorno 9 novembre 2016 (atto che assume non conosciuto, con espressa riserva di proporre motivi aggiunti all'esito dell'evasione dell'istanza di accesso formulata);
- ove occorra, la *mail* del 2 novembre 2016, con cui la Direzione Regionale Vigili del Fuoco ha portato a conoscenza dei membri del Comitato Tecnico Regionale la nota della ricorrente prot. n. 150 del 17 agosto 2016 (atto che assume non conosciuto, con espressa riserva di proporre motivi aggiunti all'esito dell'evasione dell'istanza di accesso formulata);
- ove occorra, la nota prot. n. 18463 del 2 novembre 2016, con cui la Direzione Regionale Vigili del Fuoco ha comunicato alla ricorrente che il giorno 9 novembre 2016 si sarebbe tenuta una riunione del Comitato Tecnico Regionale, trattando all'ordine del giorno l'analisi del rapporto preliminare di Brundisium, precisando che la presenza del Gestore "potrebbe essere utile per fornire eventuali chiarimenti";
- il verbale della riunione del Comitato Tecnico Regionale tenutasi il 9 novembre 2016 (successivamente conosciuto);
- le valutazioni del Comitato Tecnico Regionale espresse nella riunione del 9 novembre 2016;
- le valutazioni preliminari del Gruppo di Lavoro espresse nella predetta riunione del Comitato Tecnico Regionale del 9 novembre 2016 (atto che assume non conosciuto, con espressa riserva di proporre motivi aggiunti all'esito dell'evasione dell'istanza di accesso formulata);
- la nota prot. n. 19986 del 16 novembre 2016, con cui la Direzione Regionale Vigili del Fuoco ha riscontrato la nota della Società ricorrente prot. n. 151 dell'11 novembre 2016 (con cui quest'ultima aveva ribadito la richiesta di proroga di sessanta giorni);
- il verbale della riunione del Comitato Tecnico Regionale tenutasi il 29 novembre 2016 (atto che assume non conosciuto, con espressa riserva di proporre motivi aggiunti all'esito dell'evasione dell'istanza di accesso formulata);
- il verbale della riunione del Comitato Tecnico Regionale tenutasi il 6 dicembre 2016 (atto che assume non conosciuto, con espressa riserva di proporre motivi aggiunti all'esito dell'evasione dell'istanza di accesso formulata);
- la nota direzionale prot. n. 21745 del 7 dicembre 2016.

A sostegno dell'impugnazione interposta ha formulato le seguenti censure:

- 1) violazione ed erronea applicazione degli artt. 1, 3, 6, 10 e 10-*bis* della Legge n. 241/1990; violazione del principio acquisitivo e del dovere di soccorso, nonché dei principi di leale cooperazione e di non aggravamento del procedimento; eccesso di potere (difetto di motivazione, erronea presupposizione, carenza istruttoria, perplessità e contraddittorietà dell'azione amministrativa);
- 2) violazione ed erronea applicazione degli artt. 16 e 17 del Decreto Legislativo n. 105/2015; violazione del principio acquisitivo e del dovere di soccorso, nonché dei principi di leale cooperazione e di non aggravamento del procedimento; eccesso di potere (difetto di motivazione, erronea presupposizione, carenza istruttoria, perplessità e contraddittorietà dell'azione amministrativa);
- 3) violazione ed erronea applicazione degli artt. 16 e 17, nonché dell'allegato "C" del Decreto Legislativo n. 105/2015; eccesso di potere (difetto di motivazione, erronea presupposizione, carenza istruttoria, perplessità e contraddittorietà dell'azione amministrativa);
- 4) violazione ed erronea applicazione degli artt. 16 e 17 del Decreto Legislativo n. 105/2015; violazione ed erronea applicazione degli artt. 3 e 10-*bis* della Legge n. 241/1990; eccesso di potere (difetto di motivazione, perplessità e contraddittorietà dell'azione amministrativa).

Si sono costituiti in giudizio, per il tramite dell'Avvocatura Erariale, il Ministero dell'Interno, il Ministero dell'Interno - Direzione Regionale dei Vigili del Fuoco della Puglia e il Ministero dell'Interno - Comitato Tecnico Regionale per la Prevenzione Incendi della Puglia, chiedendo la reiezione del gravame.

Con i motivi aggiunti, depositati il 20 febbraio 2107, la Società ricorrente - all'esito dell'accesso per l'acquisizione di alcuni atti del procedimento *de quo* - ha impugnato, domandandone l'annullamento:

- la nota della Direzione Regionale Vigili del Fuoco della Puglia (già impugnata con il ricorso introduttivo del presente giudizio) prot. n. 21748 del 7 dicembre 2016 (successivamente conosciuta), nonché, ove occorra, la relativa p.e.c. di trasmissione;
- tutti gli altri atti (già impugnati con il ricorso introduttivo) a essi presupposti, consequenziali o comunque connessi, in quanto lesivi, ivi incluso:
 - ove occorra, la nota prot. n. 5308 del 13 aprile 2016 della Direzione Regionale Vigili del Fuoco della Puglia;
 - i verbali delle riunioni del Gruppo di Lavoro tenutesi il 5 maggio 2016, il 19 maggio 2016, il 15 giugno 2016 e il 22 giugno 2016 (verbali successivamente conosciuti dalla ricorrente);
 - la nota prot. n. 10792 del 6 luglio 2016 della Direzione Regionale Vigili del Fuoco della Puglia;
 - il verbale della riunione del Comitato Tecnico Regionale tenutasi il 20 luglio 2016, nonché le valutazioni espresse dal C.T.R. nella riunione medesima (atto e valutazioni successivamente conosciuti dalla Società ricorrente);
 - la nota prot. n. 11755 del 21 luglio 2016 della Direzione Regionale Vigili del Fuoco della Puglia;
 - la nota prot. n. 6747 del 24 giugno 2016 del Comando Provinciale Vigili del Fuoco di Brindisi;
 - la "Relazione Finale" redatta dal Gruppo di Lavoro, recante esame del Rapporto Preliminare di Sicurezza *ex art. 17*, comma 2 del Decreto Legislativo n. 105/2015;
 - la nota prot. n. 12246 del 2 agosto 2016 della Direzione Regionale Vigili del Fuoco della Puglia (comunicato con la suddetta nota direzionale prot. n. 11755/2016);
 - la nota prot. n. 12257 del 3 agosto 2016 della Direzione Regionale Vigili del Fuoco della Puglia (che assume al momento non conosciuta);
 - la nota prot. n. 12940 del 23 agosto 2016 della Direzione Regionale Vigili del Fuoco della Puglia (che assume al momento non conosciuta);
 - la nota del Comando Provinciale Vigili del Fuoco di Brindisi prot. n. 15378 del 23 settembre 2016 (che assume successivamente conosciuta);
 - la nota prot. n. 10454 del 23 settembre 2016, con cui il Comando Provinciale Vigili del Fuoco di Brindisi ha trasmesso alla Direzione Regionale Vigili del Fuoco la "Relazione, redatta dal gruppo di lavoro" (relazione che espressamente s'impugna) con riferimento alle osservazioni presentate dalla Società ricorrente (nota e relazione che assume successivamente conosciute);
 - ove occorra, la nota prot. n. 9106 del 25 agosto 2016 (citata nella predetta "Relazione" del Gruppo di Lavoro, che assume mai ricevuta nè conosciuta), con cui il Comando Provinciale Vigili del Fuoco di Brindisi avrebbe richiesto alla ricorrente "copia della documentazione cartacea relativa alle succitate osservazioni" già trasmesse dalla stessa Brundisium s.p.a. alla Direzione (ciò si legge sempre nella predetta "Relazione");
- le predette valutazioni preliminari sulle osservazioni presentate dalla Società ricorrente;
- ove occorra, la nota prot. n. 17466 del 21 ottobre 2016 della Direzione Regionale Vigili del Fuoco (che assume successivamente conosciuta);
- ove occorra, la *mail* del 2 novembre 2016 della Direzione Regionale Vigili del Fuoco (che assume successivamente conosciuta);

- ove occorra, la nota prot. n. 18463 del 2 novembre 2016 della Direzione Regionale Vigili del Fuoco;
- il verbale della riunione del Comitato Tecnico Regionale tenutasi il 9 novembre 2016;
- le valutazioni del Comitato Tecnico Regionale espresse nella riunione del 9 novembre 2016;
- le valutazioni preliminari del Gruppo di Lavoro espresse nella predetta riunione del Comitato Tecnico Regionale del 9 novembre 2016;
- la nota prot. n. 19898 del 16 novembre 2016 della Direzione Regionale Vigili del Fuoco;
- la nota prot. n. 19986 del 16 novembre 2016, con cui la Direzione Regionale Vigili del Fuoco ha riscontrato la nota della ricorrente prot. n. 151 dell'11 novembre 2016;
- la nota prot. n. 20606 del 23 novembre 2016, con cui la Direzione Regionale Vigili del Fuoco ha comunicato ai membri del Comitato Tecnico Regionale che - per impegni sopraggiunti di alcuni membri - la riunione del C.T.R. convocata per il giorno 29 novembre 2016 era rinviata al 6 dicembre 2016;
- il verbale della riunione del C.T.R. tenutasi il 29 novembre 2016 (atto che assume al momento non conosciuto dalla Società ricorrente);
- il verbale della riunione del C.T.R. tenutasi il 6 dicembre 2016 (che assume successivamente conosciuto);
- la nota direzionale prot. n. 21745 del 7 dicembre 2016.

A sostegno dei predetti motivi aggiunti - ribadendo, sostanzialmente, le censure già proposte con il gravame introduttivo, "con alcune precisazioni relative soprattutto" all'ultima censura (inerente alla violazione degli articoli 3 e 10-*bis* della L. n. 241/1990) - ha dedotto:

- 1) violazione ed erronea applicazione degli artt. 1, 3, 6, 10 e 10-*bis* della Legge n. 241/1990; violazione del principio acquisitivo e del dovere di soccorso, nonché dei principi di leale cooperazione e di non aggravamento del procedimento; eccesso di potere (difetto di motivazione, erronea presupposizione, carenza istruttoria, perplessità e contraddittorietà dell'azione amministrativa);
- 2) violazione ed erronea applicazione degli artt. 16 e 17 del Decreto Legislativo n. 105/2015; violazione del principio acquisitivo e del dovere di soccorso, nonché dei principi di leale cooperazione e di non aggravamento del procedimento; eccesso di potere (difetto di motivazione, erronea presupposizione, carenza istruttoria, perplessità e contraddittorietà dell'azione amministrativa);
- 3) violazione ed erronea applicazione degli artt. 16 e 17, nonché dell'allegato "C" del Decreto Legislativo n. 105/2015; eccesso di potere (difetto di motivazione, erronea presupposizione, carenza istruttoria, perplessità e contraddittorietà dell'azione amministrativa);
- 4) violazione ed erronea applicazione degli artt. 16 e 17 del Decreto Legislativo n. 105/2015; violazione ed erronea applicazione degli artt. 3 e 10-*bis* della Legge n. 241/1990; eccesso di potere (difetto di motivazione, perplessità e contraddittorietà dell'azione amministrativa).

Si è costituito in giudizio, altresì (cfr. deposito del 13 marzo 2017), l'I.N.A.I.L., eccependo *in limine* il difetto di legittimazione passiva (avendo solo partecipato alla fase endoprocedimentale). Nel merito, ha chiesto il rigetto del gravame.

Con memoria difensiva depositata il 18 marzo 2017, l'Avvocatura Erariale ha diffusamente contestato le doglianze proposte con il ricorso introduttivo; quanto ai motivi aggiunti, ne ha eccepito, *in limine*, l'irricevibilità e/o inammissibilità (sostenendo che la Società ricorrente avrebbe ampliato i motivi di censura già formulati avverso i medesimi provvedimenti già oggetto di impugnazione con il ricorso introduttivo e pienamente conosciuti dalla medesima). Nel merito, ha contestato *in toto* le avverse pretese e chiesto la reiezione del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti.

Le parti hanno, poi, sostenuto le rispettive ragioni con ulteriori memorie.

All'udienza pubblica del 7 novembre 2017, su istanza di parte, la causa è stata introitata per la decisione.

DIRITTO

0. - Si può prescindere dall'esame delle eccezioni preliminari formulate *in limine* dall'Avvocatura Erariale e dall'I.N.A.I.L., in quanto il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti (con i quali ultimi sono state, sostanzialmente, ribadite le censure già formulate con l'iniziale gravame) sono infondati nel merito e vanno respinti.

1. - La Società ricorrente deduce, innanzitutto (primo motivo), che la condotta procedimentale delle PP.AA. intime violerebbe il dovere di soccorso istruttorio previsto dalla disciplina generale di cui alla Legge n. 241/1990 (art. 6), non avendo l'Amministrazione il potere di rigettare una istanza, per il sol fatto che essa sia carente in qualche sua parte, purchè dal tenore della stessa e dalla eventuale documentazione che l'accompagna sia possibile evincere il contenuto minimo dell'istanza, il suo nucleo essenziale ed irriducibile (nel mentre la P.A. "non ha consentito alla ricorrente di produrre la documentazione ritenuta necessaria dal CTR", né ha concesso alla medesima il termine di sessanta giorni per produrre le integrazioni documentali richiesto per la prima volta con nota prot. n. 149 del 29 luglio 2016, concludendo, poi - contraddittoriamente -, il procedimento il 7 dicembre 2016, "ossia addirittura oltre quattro mesi dopo") e costituendo onere del privato produrre istanze "che presentino quantomeno il contenuto minimo per valere come tali" (in base al principio di autoresponsabilità). Da ciò deriverebbe anche la violazione dell'art. 10-*bis* della Legge n. 241/1990, avendo la P.A. trasmesso la relativa comunicazione senza il previo completamento della fase istruttoria del procedimento (tramite, appunto, "la doverosa acquisizione delle integrazioni e/o correzioni documentali eventualmente ritenute necessarie").

La Società ricorrente si duole, inoltre (secondo motivo), dell'asserita erronea applicazione della disciplina speciale di settore (disciplinante il procedimento *de quo*, anche sotto il profilo temporale - in ragione della particolare complessità tecnica dell'oggetto del procedimento), per non avere la P.A. ad essa assegnato il termine pari a due mesi (di cui all'art. 17 del D. Lgs. n. 105/2015) al fine di completare la documentazione (dovendo le eventuali carenze documentali "necessariamente essere superate all'interno della predetta fase istruttoria") - non essendovi, peraltro, nei procedimenti ad istanza di parte (laddove il relativo termine di conclusione è posto a tutela dell'interesse del privato ad una celere definizione della sequenza attivata) ragioni per non concedere una dilazione su richiesta dello stesso interessato -, e potendo, poi, la proposta di divieto di costruzione essere formulata solo nel caso in cui l'esame del Rapporto Preliminare abbia rilevato gravi carenze per quanto riguarda la sicurezza (asseritamente non ravvisabile nella fattispecie in esame).

Con ulteriore censura, la Società ricorrente, sostanzialmente, deduce che il diniego gravato sarebbe illegittimo per erronea presupposizione e carenza istruttoria, in quanto la medesima avrebbe prodotto - con il Rapporto Preliminare di Sicurezza, nonché con le integrazioni/precisazioni rese in sede di osservazioni *ex art.* 10-*bis* della Legge n. 241/1990 - tutta la documentazione normativamente richiesta: contesta, quindi (nell'ordine di cui al gravato diniego e dell'Allegato "C" al D. Lgs. n. 105/2015), i singoli punti delle valutazioni tecniche negative riportate nella Relazione finale del Gruppo di Lavoro e fatte proprie dallo stesso Comitato Tecnico Regionale.

Infine, la società Brundisium S.p.a. lamenta la violazione dell'art. 10-*bis* della L. n. 241/1990, sostenendo che la P.A. non avrebbe indicato le ragioni del mancato accoglimento delle osservazioni presentate, limitandosi a rilevare che la ricorrente non avrebbe "presentato ulteriori informazioni e documentazione tecnica espressamente finalizzata a superare i rilievi e le carenze comunicate" (nel mentre "con nota prot. n. 149/2016 la ricorrente ha trasmesso elaborati integrativi ed esplicativi" in riscontro al preavviso di diniego) e che (v. Relazione Finale del Gruppo di Lavoro allegata alla nota del Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco prot. n. 10454 del 23 settembre 2016) la suddetta documentazione non

supererebbe “sostanzialmente le inosservanze riportate nella Relazione finale di cui alla nota del Comando Prov.le di Brindisi prot. n. 6747 del 24/06/2016”.

1.1 - Tutte le pur suggestive censure sono infondate, per le ragioni di seguito esposte.

1.1.1 - Premesso che il diniego gravato si basa su di una pluralità di ragioni (sia formali, sia - soprattutto e principalmente - sostanziali, attinenti agli aspetti tecnici di sicurezza dell'impianto in questione da realizzare), tutte contestate dalla Società ricorrente, il Collegio ritiene che non sia nemmeno necessaria una previa istruttoria/verificazione finalizzata a ben comprendere se la documentazione prodotta nel procedimento sia idonea a superare tutte le criticità rilevate sul piano formale.

1.1.2 - Ed invero, rileva, innanzitutto, la Sezione che l'attività in parola rientra - incontestatamente - nell'ambito di applicazione del D. Lgs. 26 giugno 2015, n. 105, recante “Attuazione della direttiva 2012/18/UE relativa al controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose” (cc.dd. “Attività Seveso”), la cui ratio è chiaramente esplicitata dall'art. 1 del D. Lgs. medesimo, laddove si prevede che: “Il presente decreto detta disposizioni finalizzate a prevenire incidenti rilevanti connessi a determinate sostanze pericolose e a limitarne le conseguenze per la salute umana e per l'ambiente”. Per “incidente rilevante” si intende (art. 3, lettera “o” del suddetto Decreto) “un evento quale un'emissione, un incendio o un'esplosione di grande entità, dovuto a sviluppi incontrollati che si verificano durante l'attività di uno stabilimento soggetto al presente decreto e che dia luogo a un pericolo grave, immediato o differito, per la salute umana o l'ambiente, all'interno o all'esterno dello stabilimento, e in cui intervengano una o più sostanze pericolose”.

L'art. 16 (“Nuovi stabilimenti: rapporti di sicurezza”) del citato D.Lgs. n. 105/2015 dispone che:

“1. Chiunque intende realizzare un nuovo stabilimento di soglia superiore, prima di dare inizio alla costruzione degli impianti, oltre a tutte le autorizzazioni previste dalla legislazione vigente, deve ottenere il nulla osta di fattibilità di cui all'articolo 17, comma 2; a tal fine, presenta al CTR di cui all'articolo 10, un rapporto preliminare di sicurezza redatto secondo i criteri di cui all'allegato C”.

L'Allegato “C” detta i “Criteri, dati e informazioni per la redazione e la valutazione del Rapporto di Sicurezza e del Rapporto Preliminare di Sicurezza”, prevedendone, quindi, sia le modalità di redazione, sia -specificamente - i relativi contenuti.

Il Rapporto Preliminare di Sicurezza (redatto e presentato ai fini del rilascio del nulla-osta di fattibilità - c.d. “fase N.O.F.” - di cui all'art. 17, comma 2 del D. Lgs. n. 105/2015) è il documento tramite il quale l'operatore economico che intenda realizzare un nuovo stabilimento dimostra di avere previsto misure idonee ed efficaci per prevenire (cioè ridurre la probabilità di accadimento dello scenario di riferimento), controllare (quindi, ridurre al minimo l'evoluzione dei fenomeni pericolosi) e limitare le conseguenze dei possibili incidenti rilevanti (obbligo generale di cui all'art. 12 del D. Lgs. n. 105/2015 - “1. Il gestore è tenuto ad adottare tutte le misure idonee a prevenire gli incidenti rilevanti e a limitarne le conseguenze per la salute umana e per l'ambiente”) e per fare ciò deve (innanzitutto) individuare - compiutamente ed esaustivamente - i fattori che potrebbero causare un incidente rilevante, nonché giustificare adeguatamente (dimostrare, appunto), tramite l'indicazione di idonee evidenze, che le attività previste nello stabilimento siano svolte con un adeguato livello di consapevolezza dei rischi connessi all'attività e di garanzia di sicurezza per l'uomo e l'ambiente (cfr. il citato Allegato “C” - Parte Terza, relativa ai criteri di valutazione).

L'Allegato “C” dispone, quindi, essenzialmente, che il Gestore/operatore economico richiedente fornisce quegli elementi utili a dimostrare che la progettazione, la costruzione, l'esercizio e la manutenzione dell'impianto siano adeguatamente affidabili, ed effettua l'analisi degli eventi incidentali in base alla - fondamentale ai fini *de quibus* - “esperienza storica incidentale”.

E' evidente che le finalità perseguite dalla normativa speciale *de qua*, relativa ad attività a rischio di incidente rilevante (che comportano complesse problematiche di sicurezza e ambientali) impongono di adottare estrema cautela e rigore sia nella vigilanza e controllo delle attività già presenti, sia nel rilascio dei pareri tecnici sui nuovi insediamenti, essendo del tutto incontroverso (anche in applicazione del superiore “principio di precauzione”, consacrato a livello comunitario dall'art.

191 T.F.U.E., nonché, nell'ordinamento nazionale, dall'art. 301 del D. Lgs. n. 152/2006) che l'interesse pubblico alla sicurezza di siffatti impianti è assolutamente prioritario rispetto agli interessi economici privati e in alcun modo negoziabile.

1.1.3 - Ciò posto, con riferimento al caso in esame, si ravvisa la (dirimente) presenza di ragioni di carattere sostanziale che giustificano (*ex art. 17, comma 2 del D. Lgs. n. 105/2015*) l'impugnato diniego.

Ed invero, tale diniego si basa non già unicamente su mere carenze formali del Rapporto Preliminare di Sicurezza (come, invece, sostenuto dalla Società ricorrente), bensì su numerose e significative carenze sostanziali del suddetto Rapporto, inerenti, essenzialmente, all'omessa adeguata dimostrazione della sicurezza dell'impianto e partitamente segnalate dalla P.A. con riferimento (esaustivo e adeguato) ai singoli punti del più volte menzionato Allegato "C": si pensi, per tutte (come si evince dagli atti a disposizione, sicché non può, in proposito, configurarsi l'asserita integrazione postuma della motivazione), alla (con ogni evidenza dirimente) omessa presentazione (non colmata neppure in sede di presentazione delle osservazioni, cfr., in particolare, i punti "C.1.1"/"Problematiche note di salute connesse con il tipo di installazioni" - laddove il Gestore si limita a fare un generico richiamo alla "letteratura disponibile" - e "C.1.2"/"Esperienza storica e fonti di informazione relative alla sicurezza di installazioni similari" - con il mero riferimento alla consultazione, attraverso il sito istituzionale del Ministero dell'Ambiente, dell' "Inventario Nazionale degli Stabilimenti a Rischio di Incidente Rilevante" e all'elenco "di tali attività presenti in Puglia ed in particolare nella Provincia di Brindisi", rilevando che per nessuna delle tre attività similari presenti sono noti eventi incidentali, nonché a "quanto noto in ambito internazionale sulla base delle fonti certe" reperite dal sito nazionale I.S.P.R.A.) di un'adeguata analisi storica (punto "C.1"/"Analisi dell'esperienza storica incidentale" del citato Allegato "C") dei problemi noti di salute e sicurezza (punto "C.1.1" del medesimo Allegato), nonché degli incidenti o "quasi incidenti" verificatisi in installazioni similari in ambito internazionale (almeno) negli ultimi dieci anni (punto "C.1.2").

Tale analisi storica è - con ogni evidenza - alla base della consapevole e attendibile individuazione dei possibili e prevedibili eventi incidentali, delle relative sequenze generatrici (cause interne o esterne di innesco) e degli scenari ragionevolmente prevedibili che ne possono evolvere e, quindi, della scelta della metodologia di analisi da adottare (v. paragrafo "C.4.1" del suddetto Allegato "C"), con inevitabili negative conseguenze (con una sorta di "effetto a cascata") in ordine alla adeguata determinazione delle idonee ed efficaci precauzioni da assumere per prevenirli e mitigarli.

Orbene, tali plurime e significative carenze sostanziali attinenti alla sicurezza dell'impianto *de quo* (tutte sistematicamente evidenziate nei gravati atti e rispetto alle quali le censure sollevate risultano per molti versi generiche), complessivamente considerate nel loro insieme, si appalesano incontrovertibilmente idonee a fondare l'impugnato diniego, sicché esente da vizi risulta l'operato dei competenti organi tecnici, nel (doverosamente rigoroso *in subiecta materia*) esercizio della discrezionalità tecnica (altamente specialistica) di competenza.

Tanto vieppiù in un contesto, quale l'area industriale di Brindisi, già caratterizzato dalla presenza di una elevata concentrazione di attività industriali, pure (notoriamente) a rischio di incidenti rilevanti: attività che comportano complesse problematiche di sicurezza e obbligano, con ogni evidenza, i competenti organi tecnici ad adottare estrema cautela sia nel controllo delle attività già presenti, che nel rilascio di pareri sui nuovi insediamenti.

Sicché, ineccepibilmente, la P.A., non ritenendo emendabili le rilevate criticità sostanziali, ha concluso ritenendo necessaria l'eventuale rielaborazione del Rapporto Preliminare di Sicurezza - fase N.O.F.: e tanto in conformità al paragrafo 3.1 della Parte Terza dell'Allegato "C" al D. Lgs. n. 105/2015, ai sensi del quale: "*Nel caso di numerose omissioni o inadeguatezze significative può essere eventualmente richiesta la rielaborazione del progetto*".

Né a diverse conclusioni può giungersi sulla scorta del parere "positivo con prescrizioni" emesso dal C.T.V.I.A. (cfr. deposito di parte ricorrente del 27 settembre 2017), asseritamente idoneo a confermare "la complessiva meritevolezza

dell'iniziativa" (v. memoria depositata il 17 ottobre 2017): ed invero (come condivisibilmente osservato dall'Avvocatura Erariale), il suddetto parere della Commissione Tecnica Valutazione di Impatto Ambientale (del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare) attiene al procedimento - generale - di valutazione di impatto ambientale, comunque non concluso (infatti, in relazione allo stato di detto procedimento, è riportato "parere CTVIA emesso, in attesa parere MIBACT per predisposizione provvedimento").

1.1.4 - Il complesso delle suddette rilevanti, plurime e significative carenze sostanziali, poi, rende il Rapporto Preliminare *de quo* non suscettibile dell'invocato soccorso istruttorio, non consentendo, in concreto, di far emergere "*con chiarezza l'agevole possibilità di procedere al suo perfezionamento*" (che solo potrebbe costituire il fondamento della doverosità dell'utilizzo del c.d. "soccorso istruttorio" di cui all'invocato art. 6, comma 1, lettera b della L. 7 agosto 1990, n. 241 - arg. *ex* Consiglio di Stato, V, 21 novembre 2016, n. 4874).

Peraltro, nel particolare procedimento amministrativo di che trattasi (in cui è in gioco il preminente interesse pubblico alla sicurezza pubblica), il principio di autoresponsabilità deve intendersi in maniera particolarmente rigorosa e cogente (almeno in relazione agli elementi aventi carattere sostanziale): sicchè non è consentito al privato la produzione di istanze e documenti aventi "quanto meno un contenuto minimo", successivamente integrabile (come, invece, sostenuto dalla Società ricorrente), bensì è onere del richiedente presentare istanze e documentazione il più possibile conformi al modello legale (in una parola, un Rapporto di Sicurezza rigoroso), che permetta ai competenti organi dell'Amministrazione di esprimere, con altrettanto rigore e convinzione, il proprio qualificato parere tecnico.

Resta da evidenziare che, comunque, risulta (pure), in concreto, accordata alla Società odierna ricorrente la possibilità (cfr. la - gravata - nota della Direzione Regionale Vigili del Fuoco della Puglia prot. n. 11755 del 21 luglio 2016 di comunicazione dei motivi ostativi, ai sensi dell'art. 10-*bis* della Legge n. 241/1990) di "presentare osservazioni, eventualmente corredate da documenti, finalizzate a consentire il parere favorevole richiesto" (sostanzialmente ammettendo la produzione di documentazione integrativa atta a "sanare" le criticità comunicate): facoltà, anche, esercitata (evidentemente in maniera non esaustiva) dalla medesima Società (si veda l'allegato "Osservazioni - Elaborato Esplicativo con Elaborati Grafici" prodotto in uno alla nota prot. n. 149 del 29 luglio 2016, pure valutato dalla P.A. con esito negativo).

1.1.5 - La sostanziale inemendabilità delle carenze (sostanziali) di cui innanzi comporta, inoltre, l'infondatezza anche della seconda censura, atteso che la concessione della richiesta proroga di sessanta giorni (*ex* art. 17, comma 2 del D. Lgs. n. 105/2015) non sarebbe stata, in ogni caso, in grado di "sanare" le gravi carenze rilevate.

1.1.6 - Per le stesse dirimenti ragioni non è condivisibile neppure l'ultimo motivo di ricorso (anche come integrato nei motivi aggiunti): in proposito, peraltro, risulta sufficiente il rilievo (di cui alla Relazione del Gruppo di Lavoro trasmessa in uno alla nota del Comando Provinciale Vigili del Fuoco di Brindisi prot. n. 10454 del 23 settembre 2016 ed espressamente richiamata nel provvedimento finale, "unitamente alle precisazioni formulate dal C.T.R.") che la documentazione esaminata "non superi sostanzialmente le inosservanze riportate nella Relazione Finale di cui alla nota del Comando Prov.le VV.F. di Brindisi prot.n. 6747 del 24/06/2016". Né, ai fini *de quibus*, è rilevante l'asserita mancata conoscenza della nota del Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Brindisi prot. n. 9106 del 25 agosto 2016 (citata nella predetta Relazione), inerente alla - mera - richiesta di trasmissione al Gruppo di Lavoro di "copia della documentazione cartacea relativa alle succitate osservazioni", atteso che nella medesima Relazione si dà espressamente atto che la documentazione "è stata acquisita via e-mail da codesta Direzione Regionale e testè esaminata".

2. - Per tutto quanto innanzi esposto, il ricorso e i motivi aggiunti sono infondati nel merito e devono essere respinti.

3. - Sussistono i presupposti di legge (l'assoluta novità di taluna delle questioni trattate) per giustificare l'integrale compensazione tra le parti delle spese del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Terza, definitivamente pronunciando sul ricorso, integrato dai motivi aggiunti, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Lecce nella Camera di Consiglio del giorno 7 novembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Enrico d'Arpe, Presidente

Jessica Bonetto, Referendario

Maria Luisa Rotondano, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Maria Luisa Rotondano

IL PRESIDENTE
Enrico d'Arpe

IL SEGRETARIO