

Realizzazione di un deposito costiero di Gas Naturale Liquefatto (GNL)

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. III 21 giugno 2024, n. 12638 - Sapone, pres.; Savi, est - Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Meridionale (avv.ti Mezzina, Police, Falzini) c. Consorzio ASI Brindisi (avv. Durano) ed a.

Ambiente - Deposito costiero di Gas Naturale liquefatto (GNL) - Autorizzazione - Prescrizioni ulteriori e diverse.

(Omissis)

FATTO

1. Il presente ricorso riguarda le note del Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale – ASI di Brindisi del 10 gennaio e 17 gennaio u.s., con le quali il Consorzio indicherebbe, secondo quanto dedotto da parte ricorrente, prescrizioni ulteriori e diverse all'autorizzazione rilasciata dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, già Ministero della Transazione Ecologica ("MASE") e dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, già Ministero delle Infrastrutture e delle Mobilità Sostenibili ("MIT"), alla Edison S.p.a. con decreto del 22 agosto 2022, prot. 17487, per la realizzazione e l'esercizio di un deposito costiero di stoccaggio di gas naturale liquefatto (GNL) all'interno del Porto di Brindisi, in posizione prossima al Varco di accesso Costa Morena ("Impianto GNL").
2. Il progetto prevede la realizzazione degli interventi infrastrutturali e impiantistici necessari a consentire: l'attracco di navi metaniere per lo scarico del GNL al deposito aventi capacità di carico fino a circa 30.000 m³; l'attracco di navi metaniere (bettoline) per il carico di GNL dal deposito aventi capacità di carico minimo di 1000 m³; il trasferimento del prodotto liquido (GNL) dalle navi gasiere al serbatoio di stoccaggio e da quest'ultimo alle bettoline ("terminal to ship"), attraverso bracci di carico; Baie di carico autocisterne; Gestione BOG; Sistema di Rilascio/Torcia.
3. Con nota del 30 aprile 2021 il MASE ha avviato il procedimento di autorizzazione ex art. 10 d.lgs. n. 257/2016, indicendo contestualmente la conferenza dei servizi in forma semplificata e in modalità asincrona ai sensi dell'art. 14-bis della legge n. 241/90.
4. Con nota del 9 febbraio 2022 il MASE ha dichiarato concluso positivamente il procedimento avviato a seguito dell'istanza presentata dalla società Edison e ha chiesto il rilascio dell'Intesa, mediante delibera di Giunta, della Regione Puglia, ai sensi dell'art. 9, co. 3, del D.lgs n. 257/2016.
5. Con Deliberazione della giunta regionale n. 859 in data 15 giugno 2022, la Regione ha espresso l'Intesa positiva ai fini del rilascio della autorizzazione *"subordinatamente al rispetto delle prescrizioni/condizioni indicate dagli enti preposti"*, domandando alla società e per effetto al MITE *"di adottare ogni soluzione tecnica e progettuale idonea ad assicurare che il deposito di GNL sia funzionale alla ricezione e liquefazione di biometano ed alla immissione del BOG (Boil Off Gas) in rete, attraverso l'allacciamento bidirezionale dell'impianto alla rete di metanodotti"*.
6. Con la nota del 28 giugno 2022 il MASE ha chiesto alla Edison di accettare la raccomandazione della Regione e di provvedere *"a predisporre l'integrazione progettuale che dovrà essere sottoposta al parere preventivo del Comitato Tecnico Regionale della Puglia nell'ambito del procedimento per l'ottenimento del Nulla Osta di Fattibilità, dandone pronta notizia sia alla scrivente Amministrazione che alla Regione Puglia"*.
7. Con nota del 28 giugno 2022 la Società ha confermato che *"la configurazione impiantistica prevedrà un allacciamento bidirezionale dell'impianto alla rete gas, permettendo l'immissione del BOG (Boil Off Gas), per contribuire sin da subito alla riduzione della dipendenza dai prodotti petroliferi e ad incrementare le scorte di gas del Paese"*.
8. Con decreto n. 17487 del 22 agosto 2022 il MASE e il MIT hanno rilasciato la richiesta autorizzazione, facendo *"obbligo alla Società di adempiere alle prescrizioni impartite dalle Amministrazioni e/o Enti interessati espressi nel corso del procedimento di Autorizzazione Unica"*, prevedendo, altresì, che *"Le amministrazioni interessate, se non diversamente ed esplicitamente disposto, sono tenute alla verifica dell'adempimento delle prescrizioni impartite, provvedendo ai controlli del caso"*.
9. Successivamente al rilascio dell'Autorizzazione, con istanza del 13.7.2022 (integrata il 28.9.2022), la Edison ha chiesto il rilascio di una concessione demaniale marittima di un'area di mq 32.764,65 di area scoperta, di m² 4.800 di specchio acqueo e m² 398 di cunicolo sottopiano stradale per passaggio cavi e tubazioni, siti nel porto di Brindisi, radice della banchina di Costa Morena Est, individuata catastalmente al foglio 58, p.lla 1, del Comune di Brindisi, per la realizzazione dell'opera strategica autorizzata consistente in un deposito per la ricezione e distribuzione di Gas Naturale Liquefatto (GNL), per un periodo pari ad anni 35, di cui 30 di esercizio, 3 per la fase di costruzione e 2 per la fase di *decommissioning*.
10. Successivamente, la Edison ha chiesto il rilascio di una concessione demaniale marittima per un periodo di 38 (trentotto) mesi, ai sensi dell'art. 36 C.N., per l'utilizzo di un'area scoperta di complessivi m² 28.453, sita nel porto di Brindisi, località Costa Morena Est- individuata catastalmente al foglio 58, p.lla 1/r, da occupare con gli apprestamenti di cantiere comprendenti stoccaggio materiali, sosta mezzi di cantiere, magazzino, uffici, baraccamenti, officina, ect.
11. Nelle more, il Comune di Brindisi ha domandato l'annullamento dell'autorizzazione con ricorso dinanzi al TAR Puglia



– Lecce. Con ordinanza del 23 giugno 2023, il Tribunale ha dichiarato la propria incompetenza ai sensi dell'art. 135, lett. (f) e (h) c.p.a., stante la natura dell'Impianto GNL e la circostanza che *“l'opera di che trattasi riveste carattere di infrastruttura strategica, ai sensi dell'art. 10 d. lgs. 16 dicembre 2016, n. 257, di attuazione della direttiva 2014/94/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, riguardante la realizzazione di infrastrutture per i combustibili alternativi, al fine di ridurre la dipendenza dal petrolio e attenuare l'impatto ambientale, mediante attuazione del Quadro Strategico Nazionale”*, disponendo la riassunzione entro 30 giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza. Il termine previsto per la riassunzione del giudizio dinanzi al TAR Lazio – Roma risulta spirato senza che il ricorso sia stato riassunto.

12. Con nota del 16.10.2023, l'AdSP ha domandato ad ANSFISA, con solo riferimento al “raccordo ferroviario”, la disponibilità/collaborazione onde pervenire ad un documento di indirizzo / studio di valutazione dei rischi e dei sistemi di controllo e di sicurezza del “raccordo particolare” presente in ambito portuale da redigersi in funzione della prospettata futura limitrofa realizzazione del deposito costiero di GNL.

13. Con nota del 16 ottobre 2023, ANSFISA ha confermato che *“in esito a quanto richiesto (...) si fa presente che, per quanto consta a questa Agenzia, i binari adiacenti all'area in cui è prevista la realizzazione del deposito in oggetto sono di esclusiva pertinenza del terminal “Costa Morena Est”, all'interno del porto di Brindisi”* e, quindi, che *“detti binari esulano dal campo di applicazione del d.lgs. 14 maggio 2019, n. 50 e dalle competenze della scrivente Agenzia”*.

14. Con nota del 9.11.2023 l'Autorità portuale ha interessato il MASE e il MIT della questione qui oggetto di contestazione. In particolare, l'odierna ricorrente ha rappresentato che *“l'imminente avvio dei lavori per la realizzazione del deposito costiero ha suscitato la protesta di alcune associazioni ambientaliste”* e che in tali manifestazioni *“è stata contestata non solo l'utilità del deposito, ma si è altresì paventato che lo stesso potesse pregiudicare la “polifunzionalità” del porto, si sono espresse preoccupazioni circa la sicurezza, si è eccepita la violazione dei vincoli aeronautici ed infine si è contestata la distanza dell'impianto dai binari del raccordo ferroviario”*. Sul punto, l'AdSP ha ricordato che *“il decreto di autorizzazione riporta le seguenti conclusioni di Edison «in merito alla seconda osservazione: ... come verificato anche con l'Autorità di Sistema Portuale e con RFI, la distanza di sicurezza di 30 metri riguarda esclusivamente i binari di circolazione della rete nazionale. Dal momento che i binari del porto non sono binari di circolazione, ma di manovra, non risulta esserci per tali binari una distanza minima stabilita. Normalmente, per prassi, si applica una distanza minima di 3 m dall'interasse, al fine di assicurare una via di sfuggita fisica a favore dell'operatore di manovra. In via cautelativa, è stata considerata ai fini progettuali una distanza di 5 metri dal binario”* e che tali conclusioni sono state accolte nel Decreto di Autorizzazione. Stante, tuttavia, l'importanza strategica dell'intervento, l'Autorità ha interpellato i competenti Ministeri invitandoli a convalidare la posizione circa il limite in questione anche *“al fine di non prestare il fianco ad atti emulativi volti a ritardare l'avvio dei lavori”*.

15. Con nota del 21 novembre 2023 il MASE ha riscontrato i rilievi dell'Autorità e, nel ribadire la strategicità dell'impianto, ha confermato di *“condividere le osservazioni/approfondimenti di AdSP”*.

16. Sennonché, con nota del 10 gennaio 2024, il Consorzio ASI ha comunicato a Edison e alle altre parti del procedimento il proprio intendimento di ribadire che *“tutti i manufatti di qualsiasi natura e specie dovranno essere realizzati ad una distanza da misurarsi in proiezione orizzontale, non inferiore a trenta metri dal limite della zona di occupazione della più vicina rotaia ferroviaria (come previsto dall'art. 49 del DPR 753/1980)”* e che *“sino a quando la Società Edison non provvede a dare compiuto e concreto riscontro alle prescrizioni vincolati di questo Consorzio non si potrà dare inizio ai lavori per la costituzione del Deposito costiero di Gas Naturale liquefatto (GNL) da realizzare all'interno del porto di Brindisi”*.

17. Con nota del 16 gennaio 2024 Edison ha riscontrato la nota del Consorzio, evidenziando che il richiamato art. 49 riguarda le *“linee ferroviarie”* ossia i binari di circolazione della rete nazionale e non invece i binari di manovra portuali e che *“Tale conclusione - non contestata da ASI in sede di conferenza di servizi - è stata accolta nel decreto di autorizzazione del deposito”*. Inoltre, la Edison ha indicato che *“il progetto autorizzato con il decreto del 22 agosto 2022 prevede infatti il rispetto di una distanza di 5 metri tra il deposito di GNL ed il suddetto raccordo particolare”*, con l'evidente conclusione che *“il progetto autorizzato è definitivo e non più contestabile in quanto sono scaduti i termini di impugnazione”*.

18. Con nota del 17 gennaio 2024, tuttavia, il Consorzio ASI ha ribadito che *“al raccordo particolare insistente sull'area di Costa 14 Morena Est si applicano le disposizioni di legge di cui al DPR 11.7.1980 n° 753 (...) che testualmente recita «lungo i tracciati delle linee ferroviarie è vietato costruire, ricostruire o ampliare edifici o manufatti di qualsiasi specie ad una distanza, da misurarsi in proiezione orizzontale, minore di trenta metri dal limite della zona di occupazione della più vicina rotaia”*. Inoltre, il Consorzio ha contestato che l'Autorizzazione e/o il N.O.F. avessero riconosciuto la distanza di 5 mt. e ribadito inoltre che *“alla luce degli art. 2 e 3 del Decreto Autorizzativo è evidente che le prescrizioni del Consorzio ASI conservano intonse la loro validità e che il Consorzio ASI è tenuto a far rispettare le proprie prescrizioni”*. Infine, il Consorzio ha riferito che *“è pertanto evidente che anche il CTR, così come il Decreto autorizzativo, rimanda al Consorzio ASI l'obbligo di fare osservare al soggetto proponente le prescrizioni imposte dall'Ente”* e che *“E' incontestabile che la proprietà dei binari sia dell'Autorità di Sistema Portuale che, peraltro, in data 24.05.2019 inaugurava l'operatività del raccordo ferroviario di Costa Morena in occasione dell'arrivo del primo treno straordinario*

di GTS e che da poco, con un investimento di circa 815.000 euro, ha eseguito degli interventi migliorativi e manutentivi presso il raccordo ferroviario di Costa Morena ma, come ribadito anche dal CTR, in merito al raccordo ferroviario, anche in relazione al rispetto di norme specifiche di legge e di settore, spetta al Consorzio ASI la vigilanza sul rispetto delle norme e prescrizioni”.

19. Avverso le predette note del Consorzio è insorta la ricorrente con il presente ricorso, affidato a quattro motivi.

20. Con il primo motivo deduce “Violazione dell’art. 21-septies l. 7 agosto 1990, n. 241. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 5, co. 1-quinquies, e 6, co. 4, l. n. 84/1994 s.m.i. – 15 Illegittimità dei provvedimenti impugnati per difetto assoluto di attribuzione del Consorzio ASI stante la funzione di amministrazione e controllo dell’ambito portuale affidata all’AdSP di Brindisi ivi incluso il controllo e la vigilanza sul rispetto delle norme e sull’osservazione della prescrizione quale ente proprietario dei binari. Carenza di potere difetto assoluto di attribuzioni e/o incompetenza del Consorzio ASI a «ridefinire» il perimetro delle prescrizioni dell’Autorizzazione”. Il Consorzio difetterebbe, anzitutto, di qualsivoglia attribuzione e/o potere rispetto alle aree nelle quali è stato localizzato e autorizzato l’Impianto GNL. L’Impianto GNL unitamente al relativo binario, infatti, insiste all’interno del Porto di Brindisi in posizione prossima del Varco di Accesso Morena Est in un’area attualmente libera da impianti e, su dette aree, il Consorzio ASI difetterebbe completamente di attribuzioni, sia in materia di pianificazione, sia in materia di amministrazione e controllo, che sarebbero, invece, di esclusiva pertinenza dell’AdSP. Ne conseguirebbe la nullità degli atti impugnati per difetto assoluto di attribuzione.

21. Con il secondo motivo l’AdSP contesta “Violazione e falsa applicazione degli art. 9, 10 e 13 del D.Lgs. n. 257/2016. Violazione dell’art. 14 l. 7 agosto 1990, n. 241. Eccesso di potere per sviamento, carenza di motivazione e travisamento dei presupposti di fatto”. Tanto la determinazione conclusiva della conferenza di servizi, quanto il decreto interministeriale recante l’autorizzazione, con riferimento alla questione della distanza dell’impianto e dei binari del “raccordo particolare” portuale, si sarebbero pronunciati nel senso che, “come verificato anche con l’Autorità di Sistema Portuale e con RFI, la distanza di sicurezza di 30 metri riguarda esclusivamente i binari di circolazione della rete nazionale. Dal momento che i binari del porto non sono binari di circolazione, ma di manovra, non risulta esserci per tali binari una distanza minima stabilita. Normalmente, per prassi, si applica una distanza minima di 3 m dall’interasse, al fine di assicurare una via di sfuggita fisica a favore dell’operatore di manovra. In via cautelativa, è stata considerata ai fini progettuali una distanza di 5 metri dal binario”. Il Consorzio ASI, pertanto, con le note impugnate cercherebbe, in sostanza, di sostituire alla determinazione conclusiva adottata dalle Amministrazioni centrali competenti le proprie arbitrarie determinazioni in palese violazione delle disposizioni richiamate, senza peraltro aver impugnato tale determinazione. Peraltro, la nota del 10 gennaio con la quale si intende inibire l’avvio dei lavori da parte di Edison sarebbe stata assunta in assenza di qualsivoglia istruttoria con il Ministero precedente, che ha rilasciato l’Autorizzazione e/o gli altri Enti o amministrazioni competenti senza neppure avvertire l’esigenza di interpellare preventivamente per un confronto procedimentale la Società titolare della medesima Autorizzazione. In terzo luogo, l’autorizzazione rilasciata costituisce approvazione di variante al piano regolatore di sistema portuale, anche per quel che rileva in relazione alla distanza dei binari e, comunque, il Consorzio ASI sarebbe carente di qualsivoglia attribuzione, sia in relazione alla pianificazione portuale, sia in relazione alla abnorme modifica unilaterale *ex post* del provvedimento di autorizzazione unica.

22. Con il terzo mezzo si contesta “Violazione e falsa applicazione dell’art. 49 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 753. Eccesso di potere per sviamento e carenza dei presupposti stante la natura del raccordo ferroviario rispetto e l’ambito di applicazione delle disposizioni regolamentari”. Le determinazioni del Consorzio ASI sarebbero, altresì, viziata da una violazione e falsa applicazione della disciplina normativa e regolamentare in materia. In primo luogo, il Decreto di Autorizzazione riporta in premessa che “come verificato anche con l’Autorità di Sistema Portuale e con RFI, la distanza di sicurezza di 30 metri riguarda esclusivamente i binari di circolazione della rete nazionale” e che “dal momento che i binari del porto non sono binari di circolazione, ma di manovra, non risulta esserci per tali binari una distanza minima stabilita”. In secondo luogo, la tesi opposta dal Consorzio ASI si fonderebbe sulla erronea ricostruzione della disciplina regolamentare, posto che l’art. 1 del richiamato DPR n. 753/1980 ne circoscriverebbe l’applicazione “alle ferrovie destinate al servizio pubblico per il trasporto di persone e di cose esercitate dall’Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato o in regime di concessione o di gestione commissariale governativa e, per quanto riguarda la sicurezza delle persone e delle cose, anche alle ferrovie private di seconda categoria di cui all’art. 4 del testo unico approvato con regio decreto 9 maggio 1912, n. 1447” (art. 1, co. 1). Nell’odierna fattispecie, il “raccordo particolare” ferroviario portuale risponderebbe allo scopo “di effettuare operazioni logistiche connesse con il trasporto ferroviario di merci di vario genere” e insiste sulla banchina di Costa Morena e, dunque, non rientrerebbe nell’ambito di applicazione della riferita disciplina. La disciplina speciale in materia di “binari di raccordo e gli allacciamenti destinati a servire stabilimenti commerciali e industriali diramantisi da impianti delle ferrovie dello Stato” sarebbe, invece, prevista dalla legge 12 novembre 1968 n. 1201, la quale non prevedrebbe distanze minime di sorta ed escluderebbe testualmente l’equiparazione alle ferrovie di seconda categoria (art. 2, co. 1 “l’equiparazione alle ferrovie private di seconda categoria (...) per i binari di raccordo e gli allacciamenti destinati a servire stabilimenti commerciali e industriali, qualora debbano attraversare terreni di proprietà di terzi, non sussiste per i raccordi ed allacciamenti attraversanti terreni di terzi che si diramano da impianti delle ferrovie dello Stato”).

23. Anche volendo prescindere dai riferiti profili di esclusione, poi, l’art. 49 del d.P.R. n. 753/1980 non troverebbe



comunque applicazione per le opere pubbliche e di pubblica utilità come l'impianto in questione (cfr. Cons. St., IV, 16 novembre 2021 n. 7622, secondo cui *“può richiamarsi, sul punto, l'orientamento della giurisprudenza per cui il limite di trenta metri delle costruzioni da linee ferroviarie imposto dall'articolo 49 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 753, non riguarda le opere pubbliche (come risulta dal precedente articolo 36) ma soltanto le costruzioni private, dovendosi ritenere che in caso di accostamento o sovrappasso fra strade pubbliche e ferrovie, la verifica di reciproca compatibilità sia rimessa all'accordo fra le autorità competenti (cfr. T.A.R. Lazio, sez. I, 29 ottobre 1984, n. 977), ciò che a fortiori vale allorché, come nel caso di specie, l'opera pubblica in questione sia essa stessa un'infrastruttura ferroviaria”*).

24. Con il quarto motivo si deduce *“Violazione dell'art. 21-septies l. 7 agosto 1990, n. 241. – Illegittimità dei provvedimenti impugnati per difetto assoluto di attribuzione e/o carenza di potere del Presidente del Consorzio ASI per decadenza del C.d.A. dell'ASI in ragione dictum della sentenza del TAR Puglia - Lecce 4 gennaio 2024, n. 19”*. Le note impugnate sono state adottate e sottoscritte dal Presidente del Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale di Brindisi in data 10 gennaio u.s. e 17 gennaio u.s. Tuttavia, con la sentenza del TAR Puglia - Lecce, 4 gennaio 2024, n. 19, il Giudice Amministrativo ha annullato le deliberazioni dell'Assemblea Generale del Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale (A.S.I.) di Brindisi adottate nella seduta del 28 ottobre 2021 (ed il relativo verbale), nonché i verbali del 28.10.2021, del 28.10.2021 e del 28.10.2021, con cui l'organo assembleare aveva eletto il C.d.A. del Consorzio ASI, il Presidente e il VicePresidente, sicché le note qui impugnate sarebbero state assunte dal Presidente dell'ASI di Brindisi in palese difetto assoluto di attribuzione o, comunque, in una condizione di carenza di potere in concreto.

25. Si è costituito il Consorzio ASI di Brindisi, preliminarmente rilevando che le contestazioni sollevate con il quarto motivo di ricorso devono ritenersi superate a seguito della sentenza del Consiglio di Stato n. 1826/2024, che ha riformato la T.A.R. Puglia - Lecce n. 19/2024, dichiarando il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

26. In fatto, il Consorzio deduce di aver stipulato con RFI, in data 3.4.2019 (in rinnovazione di un contratto risalente al 6.2.1998), un contratto per effetto del quale è obbligato al mantenimento ed esercizio di un impianto di raccordo base (di cui è proprietario) diramantesi dalla Stazione di Brindisi C.le verso la zona Industriale di Brindisi. Detto raccordo serve a garantire che vengano effettuate le operazioni logistiche connesse con il trasporto ferroviario richieste dagli stabilimenti Industriali insediati nell'ASI di Brindisi e dagli utenti del raccordo ferroviario. Alcuni stabilimenti insediati (Versalis, IPEM e Cooperativa Progresso e lavoro) dispongono di un proprio raccordo particolare e in ragione di ciò restano obbligate alla sottoscrizione di appositi contratti con RFI che presuppongono l'autorizzazione del Consorzio ASI all'utilizzo del Raccordo base.

27. Per consentire l'esercizio dello scalo ferroviario portuale, con apposito accordo sottoscritto, il Consorzio ha affidato all'AdSP il binario di collegamento tra il deviatoio n. 202 di Via Fermi ed il recinto portuale munito di varco ferroviario, unitamente ai binari quarto e quinto del fascio di presa e consegna di Costa Morena. Il contratto, dopo avere previsto che la costruzione debba avvenire nel rispetto di tutte le norme legislative e regolamentari e delle prescrizioni per la costruzione degli impianti di raccordo, prevede che RFI eserciti la vigilanza sul mantenimento dello standard qualitativo degli impianti e dispone, infine, che i rapporti derivanti dal presente contratto si intendono subordinati alle norme contenute nelle *“Disposizioni, Istruzioni e Clausole Contrattuali per la costruzione e l'esercizio di raccordi con stabilimenti commerciali, industriali ed assimilati”* (DICC), oltre a precisare il dovere del Raccordato di osservare e fare osservare tutte le disposizioni di legge, regolamenti, norme, prescrizioni in genere, nessuna esclusa, riguardanti gli impianti di raccordo ed il suo esercizio.

28. In sostanza, posto che dalla Stazione centrale di Brindisi, mediante un raccordo base si diparte una fitta rete ferroviaria che si estende nella zona Industriale di Brindisi ed alla quale poi si allacciano sia raccordi particolari di singole imprese (Versalis, IPEM e Cooperativa Progresso e lavoro), sia il raccordo particolare che insiste nella zona portuale, si sarebbe in presenza di una complessa rete ferroviaria unitaria, la quale chiamerebbe in causa la responsabilità del Consorzio in ordine alla gestione della rete e a suo corretto esercizio, senza che possa esserci soluzione di continuità tra l'esercizio della rete che attraversa la zona industriale e retroportuale e la sua estensione (con raccordo particolare) all'interno della zona portuale.

29. Ciò premesso, in sede di conferenza di servizi il Consorzio ha espresso il proprio parere favorevole al progetto a condizione, tra l'altro, che tutti i manufatti di qualsiasi natura e specie fossero realizzati ad una distanza, da misurarsi in proiezione orizzontale, non inferiore a trenta metri dal limite della zona di occupazione della più vicina rotaia ferroviaria (come previsto dall'art. 49 del D.P.R. 753/1980), in ciò legittimato sia dalle previsioni del Piano Regolatore dell'Area di Sviluppo Industriale (che comprendeva la zona portuale), sia dalla vicinanza con la zona retroportuale e la zona industriale, sia, infine, per la presenza di una rete ferroviaria della cui gestione in sicurezza sarebbe (per legge e per contratto) sicuramente responsabile.

30. La suddetta prescrizione sarebbe stata recepita dal Decreto Interministeriale n. 17487 del 22 agosto 2022, che autorizza il progetto *“con le modifiche/prescrizioni formulate in sede di istruttoria, che si intendono qui tutte espressamente richiamate”* e che manda alle Amministrazioni interessate di verificare l'adempimento delle prescrizioni impartite, provvedendo ai controlli del caso.

31. In senso contrario non potrebbe richiamarsi la nota MASE 21.11.2023, ove non verrebbe fatto alcun riferimento a norme e/o prescrizioni che possano far ritenere che l'art. 49 del DPR n. 753/1980 non è applicabile ai raccordi ed

allacciamenti che si diramano da impianti delle ferrovie dello Stato, e che comunque costituirebbe un'iniziativa postuma, che da un lato confermerebbe che il provvedimento non potrebbe essere interpretato nel senso che avesse recepito la inapplicabilità nel caso dell'art. 49 citato, dall'altro non potrebbe incidere in senso modificativo ed integrativo della rilasciata Autorizzazione Unica.

32. Alla luce di quanto sopra, il Consorzio eccepisce il difetto di legittimazione dell'Autorità di Sistema Portuale, che rappresenterebbe solo l'Ente proprietario dell'area da cedere in concessione demaniale alla Deposito GNL Brindisi S.r.l., unico soggetto destinatario dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio dell'impianto. Non vi sarebbe alcuna invasione di campo da parte del Consorzio ASI che, in difetto di attribuzioni, pretenderebbe di esercitare funzioni all'interno della zona portuale, in quanto il Consorzio si sarebbe limitato a esercitare il ruolo che gli è stato riconosciuto nell'ambito del procedimento.

33. Il ricorso sarebbe, comunque, inammissibile in quanto l'AdSP avrebbe impugnato atti di natura endoprocedimentale, privi di carattere autoritativo, che si limiterebbero a rammentare alla Società titolare dell'autorizzazione quale ne fosse il contenuto e quali fossero le prescrizioni vincolanti da rispettare.

34. Nel merito, la tesi secondo cui l'art. 49 del DPR 753/1980 (che impone la distanza di 30 metri di qualsiasi manufatto dalla rotaia) sarebbe applicabile solo alle ferrovie destinate al servizio pubblico per il trasporto di persone e cose esercitate dall'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato non avrebbe alcun fondamento. Il raccordo ferroviario esistente in zona portuale costituirebbe la parte finale di una unica rete ferroviaria (anch'essa raccordo) che attraversa l'intera zona industriale sino a collegarsi (attraverso il raccordo base) con la Stazione centrale e la rete ferroviaria nazionale. Esso è stato oggetto di rilevanti interventi finalizzati a consentire che l'infrastruttura potesse consentire l'arrivo diretto nel Porto dei treni merci provenienti da tutto il territorio nazionale. Tale funzione è stata enfatizzata facendo assumere al porto la connotazione di *hub* internazionale per la logistica integrata, a beneficio del tessuto produttivo connesso alla intermodalità e allo scambio di merci. In ogni caso, si applicherebbero le norme di cui alla legge 12 novembre 1968 n. 1201, che detta *“disposizioni concernenti i binari di raccordo e gli allacciamenti destinati a servire stabilimenti commerciali, industriali diramantisi da impianti delle ferrovie dello Stato”*, il cui art. 4 stabilisce che *“per la costruzione e l'esercizio di tutti i raccordi ed allacciamenti diramantisi da impianti delle ferrovie dello Stato, si applicano le norme e condizioni di sicurezza per gli impianti similari delle ferrovie dello Stato”*.

35. Si sono costituiti Deposito GNL Brindisi s.r.l., argomentando a sostegno delle censure svolte dalla ricorrente con il primo, il secondo e il terzo motivo di ricorso, nonché il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica che, previa eccezione di difetto di legittimazione passiva, ha dedotto nel merito che il decreto di autorizzazione ha inteso superare le prescrizioni invocate dal Consorzio e non ha espresso alcuna prescrizione ulteriore relativa alla distanza minima di 30 mt. dai binari, ritenendo come sole idonee e prescrittive quelle di progetto, i.e. pari a 5 metri dal binario.

36. Con memoria depositata il 17.5.2024 il Consorzio, oltre a ribadire le proprie argomentazioni, ha eccepito l'incompetenza territoriale del TAR Lazio, in quanto la controversia riguarderebbe un provvedimento adottato da un ente che ha sede nel territorio regionale (e in particolare in quello di competenza della sezione staccata di Lecce del TAR Puglia), con effetti limitati alla zona di influenza, con conseguente attribuzione della causa al TAR locale.

37. La ricorrente ha contrastato tale prospettazione, rilevando che la questione all'esame del Collegio muove dall'autorizzazione rilasciata dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica per la realizzazione e l'esercizio di un deposito costiero di stoccaggio di gas naturale liquefatto (GNL) all'interno del Porto di Brindisi in posizione prossima al Varco di accesso Costa Morena (*“Impianto GNL”*), essendo impugnote note adottate dal Consorzio nella ritenuta attività di verifica circa il rispetto di prescrizioni imposte dall'atto autorizzativo. Considerato che l'opera riveste carattere di infrastruttura strategica ai sensi del d.lgs. 16 dicembre 2016, n. 257 e nel Quadro Strategico Nazionale e il progetto è stato assentito con prescrizione di allaccio alla rete nazionale gasdotti, sussisterebbe la competenza territoriale inderogabile del TAR Lazio – Roma ex art. 135 lett. (f), (o) e (h) c.p.a.

38. A ridosso dell'udienza di discussione, parte ricorrente ha presentato istanza di rinvio e/o trattazione congiunta con il ricorso assunto al n. R.G. n. 2594/2024, presentato da GNL Brindisi s.r.l. avverso i medesimi atti qui impugnati.

39. All'udienza pubblica del 19.6.2024 il Collegio ha, peraltro, manifestato alle parti l'esigenza di definire il presente giudizio, non sussistendo ragioni impeditive e non ritenendo opportuno il differimento della trattazione. La causa è stata, quindi, trattenuta in decisione.

DIRITTO

40. Va preliminarmente affermata la competenza di questo Tribunale in ordine alla cognizione delle questioni sollevate con il presente ricorso.

41. E' senz'altro vero che, come ricordato dal Consorzio, secondo la giurisprudenza costituzionale, *“con riferimento all'art. 125 Cost., le deroghe alla ripartizione ordinaria della competenza territoriale devono essere valutate secondo un «criterio rigoroso» (sentenza n. 237 del 2007, punto 5.3.1. del Considerato in diritto), essendo di tutta evidenza che – laddove la previsione di ipotesi di competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, sede di Roma, non incontrasse alcun limite – il principio del decentramento della giustizia amministrativa e dell'individuazione del giudice di primo*



grado sulla base del criterio territoriale, a livello regionale, sarebbe esposto al rischio di essere svuotato di concreto significato” (Corte Cost., 13.6.2014, n. 174).

42. Conseguentemente, anche in ragione della natura derogatoria delle ipotesi di competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio rispetto agli ordinari criteri di riparto della competenza territoriale, le suddette fattispecie vanno interpretate restrittivamente (cfr., *ex multis*, TAR Lazio, IV-bis, 9.12.2022, n. 16461). In questa prospettiva, non è invocabile nel presente giudizio la previsione di cui all’art. 135, co. 1, lett. h), c.p.a., che fa bensì riferimento “*alle attività di rilevanza strategica nei settori della difesa e della sicurezza nazionale e nei settori dell’energia, dei trasporti e delle comunicazioni*”, ma limitatamente alla cognizione delle controversie “*relative all’esercizio dei poteri speciali*”, cioè quelli di cui al D.L. 15.3.2012, n. 21. Deve, pertanto, escludersi che la mera rilevanza strategica dei beni e dei rapporti oggetto di contenzioso sia sufficiente a radicare la competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio ove non venga in considerazione l’esercizio dei poteri speciali.

43. Assume, invece, rilievo ai fini dell’odierno giudizio la previsione dell’art. 135, co. 1, lett. f), c.p.a., laddove fa riferimento alle controversie “*relative ad infrastrutture di trasporto ricomprese o da ricomprendere nella rete di trasmissione nazionale o rete nazionale di gasdotti*”.

44. Sul punto, occorre precisare che l’autorizzazione unica di cui al decreto MITE prot. n. 17487/2022 è stata rilasciata nell’ambito di un procedimento avviato ai sensi dell’art. 10 del d.lgs. 16.12.2016, n. 257, rubricato “*Disposizioni per le infrastrutture di stoccaggio e trasporto del GNL non destinate all’alimentazione di reti di trasporto di gas naturale*”. Tuttavia, in adesione alla raccomandazione espressa dalla Regione Puglia nell’ambito dell’intesa prescritta dal predetto art. 10, il progetto è stato assentito con la previsione di “*un allacciamento bidirezionale dell’impianto alla rete gas, permettendo l’immissione del BOG (Boil Off Gas), per contribuire sin da subito alla riduzione della dipendenza dai prodotti petroliferi e ad incrementare le scorte di gas del Paese*”. Sulla base delle allegazioni agli atti e per quanto è anche risultato dalla discussione orale, non è contestato che la suddetta previsione debba intendersi nel senso che l’impianto sarà collegato alla rete nazionale di trasporto del gas naturale.

45. Orbene, ai sensi dell’art. 9 del d.lgs. 23.5.2000, n. 164, “*Si intende per rete nazionale di gasdotti, anche ai fini dell’applicazione dell’articolo 29, comma 2, lettera g), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, la rete costituita [...] dai gasdotti collegati agli stoccaggi, nonché dai gasdotti funzionali direttamente e indirettamente al sistema nazionale del gas*”. Ne consegue che la presente controversia, riguardando un progetto che dovrà prevedere il collegamento bidirezionale del deposito di stoccaggio al sistema nazionale del gas, rientra tra quelle riguardanti “*infrastrutture di trasporto ricomprese o da ricomprendere nella [...] rete nazionale di gasdotti*”, per le quali è prevista la competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, sede di Roma.

46. Nessuna rilevanza, rispetto alla suesposta conclusione, può avere la circostanza che i provvedimenti oggetto di impugnazione siano stati adottati da un’autorità locale, in quanto le previsioni di cui all’art. 135 c.p.a. derogano agli ordinari criteri di riparto previsti dall’art. 13.

47. Ciò precisato in ordine alla competenza territoriale, va rigettata l’eccezione di inammissibilità dell’intervento della società Deposito GNL Brindisi s.r.l., formulata dal Consorzio “*in quanto la società è la diretta destinataria dei provvedimenti impugnati e, quindi, legittimata essa stessa ad impugnarli senza potersi limitare ad un intervento adesivo ad una impugnazione proposta da altri a installare ed esercire un deposito costiero di stoccaggio di gas naturale liquefatto (GNL)*”. Premesso che la predetta società ha proposto autonomo ricorso avverso gli atti oggi impugnati, essa, invero, lungi dall’essere intervenuta “*in un processo tra altre persone*” (art. 105 c.p.c.), si è costituita nel presente giudizio in quanto parte intimata, essendo stata destinataria della notifica del ricorso, limitandosi peraltro ad argomentare in ordine alla fondatezza del ricorso senza estendere il *thema decidendum*. Inoltre, la natura dei provvedimenti impugnati e gli effetti dell’eventuale accoglimento del ricorso sono tali da ripercuotersi nella sua sfera giuridica. In presenza delle condizioni siffatte, la giurisprudenza (v. Cons. St., III, 27.5.2024, n. 4701, e precedenti ivi citati) ha avuto modo di ammettere finanche l’intervento volontario del cointeressato decaduto dal potere di impugnazione, rilevando come l’opposta impostazione sarebbe “*irragionevolmente contraria agli artt. 24, 103 e 113 Cost.*”, limitando “*l’esercizio del diritto di difesa in assenza di una ragionevole giustificazione*”. Nel caso di specie, l’estromissione dal giudizio di Deposito GNL Brindisi s.r.l. sarebbe viepiù ingiustificata, considerando:

- che è il soggetto titolare dell’autorizzazione;
- che ha impugnato, con autonomo ricorso, i provvedimenti censurati in questa sede e non è, quindi, incorsa in alcuna decadenza;
- che non ha in alcun modo ampliato il *thema decidendum*;
- che gli effetti della pronuncia non possono che ripercuotersi sulla sua sfera giuridica.

48. Vanno del pari rigettate le eccezioni di inammissibilità del ricorso formulate dal Consorzio in ragione della ritenuta natura non provvedimentale delle note impugnate e dell’asserito difetto di legittimazione attiva dell’Autorità di sistema portuale, che vanno esaminate congiuntamente.

49. Occorre, invero, osservare che il Consorzio, appreso “*dalla stampa che la società “Edison SpA” è in procinto di iniziare i lavori*”, ha voluto precisare che “*sino a quando la società Edison Spa non provvede a dare compiuto e concreto riscontro alle prescrizioni vincolanti di questo Consorzio, non si potrà dare inizio ai lavori di costruzione del Deposito*

costiero di gas naturale liquefatto (GNL) da realizzare all'interno del porto di Brindisi". Con le predette note, pertanto, il Consorzio, lungi dal limitarsi a ricordare alla società quello che, secondo la propria interpretazione del decreto autorizzativo, ne è il contenuto prescrittivo, ha inteso, in sostanza, inibire l'avvio dei lavori di costruzione. E' pertanto evidente che agli atti impugnati non possono in alcun modo essere riguardati come meri atti endoprocedimentali e sono piuttosto riconducibili alla categoria degli ordini amministrativi, recando sia una portata conformativa (obbligo di adeguarsi alle asserite prescrizioni), sia uno specifico divieto (di avviare l'attività autorizzata).

50. Alla luce del predetto contenuto degli atti impugnati e in considerazione delle competenze riconosciute dalla legge all'AdSP, risulta altresì infondata l'eccezione di difetto di legittimazione di quest'ultima. A tal riguardo, occorre ricordare che ai sensi dell'art. 6 della legge 28.1.1994, n. 84, l'Autorità di sistema svolge, tra l'altro, i compiti di *"indirizzo, programmazione, coordinamento, regolazione, promozione e controllo [...] delle operazioni e dei servizi portuali, delle attività autorizzatorie e concessorie di cui agli articoli 16, 17 e 18 e delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti e nelle circoscrizioni territoriali"*, nonché di *"amministrazione in via esclusiva delle aree e dei beni del demanio marittimo ricompresi nella propria circoscrizione"*. All'Autorità, inoltre, sono *"conferiti poteri di ordinanza, anche in riferimento alla sicurezza rispetto a rischi di incidenti connessi alle attività e alle condizioni di igiene sul lavoro"*. Quanto alla pianificazione urbanistica, come rilevato dallo stesso Consorzio, il Piano Regolatore Territoriale dell'Area di Sviluppo Industriale di Brindisi, approvato con delibera di G.R. n 287 del 25.3.2003, contempla nella propria zonizzazione la *"zona portuale"* contigua alle aree produttive specificatamente normate. Per la zona portuale, peraltro, l'art. 32 NTA stabilisce che *"L'utilizzo di questa zona è gestito dal demanio Marittimo – Autorità portuale di Brindisi"*.

51. La suesposta ricostruzione delle competenze dell'Autorità di sistema portuale rende, pertanto, evidente che gli atti adottati dal Consorzio, nella misura in cui intendono conformare e/o inibire l'attività esecutiva dell'opera autorizzata, interferiscono con poteri riconosciuti all'AdSP, che è pertanto senz'altro legittimata a contestare detti atti in giudizio.

52. La legittimazione dell'AdSP, d'altra parte, è argomentabile già sulla base delle norme che governano il procedimento amministrativo che ha condotto all'adozione del decreto autorizzativo dell'opera. In merito, rileva l'articolo 9 del d.lgs. 16.12.2016, n. 257, cui rinvia il successivo art. 10, ai sensi del quale al termine del procedimento unico *"sono acquisiti i pareri delle amministrazioni competenti in materia ambientale, fiscale e di sicurezza, nonché delle altre amministrazioni titolari degli interessi coinvolti dalla realizzazione dell'opera"* e *"I soggetti titolari o gestori di beni demaniali e patrimoniali, di aree demaniali marittime e lacuali, di fiumi, di torrenti, di canali, di miniere e di foreste demaniali, di strade pubbliche, di aeroporti, di ferrovie, di funicolari, di teleferiche, e di impianti similari, di linee di telecomunicazione di pubblico servizio, di linee elettriche, che sono interessati dalla realizzazione delle infrastrutture di cui al comma 1, partecipano al procedimento di autorizzazione e in tale ambito sono tenuti ad indicare le modalità di attraversamento degli impianti ed aree interferenti"*. Non v'è dubbio che l'Autorità di sistema portuale sia amministrazione titolare di interventi coinvolti dalla realizzazione dell'opera, che insiste in una zona da essa gestita e rispetto alla quale è investita delle competenze sopra ricordate, essendo d'altra parte anche il soggetto proprietario del binario ferroviario rispetto al quale è insorta la contesa inerente alla distanza dagli impianti da realizzare. Già sotto tali profili, pertanto, è indiscutibile l'interesse dell'AdSP alla corretta implementazione delle pertinenti prescrizioni inerenti alla realizzazione del progetto.

53. Tanto chiarito e passando all'esame dei motivi di ricorso, il Collegio procederà, in assenza di espressa graduazione, all'esame delle censure nell'ordine della loro intrinseca consistenza oggettiva (radicalità del vizio) e del rapporto corrente fra gli stessi sul piano logico-giuridico e diacronico-procedimentale, secondo gli insegnamenti dell'Adunanza Plenaria (sent. n. 5/2015).

54. Occorre, pertanto, esaminare prioritariamente le censure formulate con il primo motivo di ricorso, con le quali si contesta il difetto assoluto di attribuzione del Consorzio in ordine alla materia del contendere. Il motivo è fondato.

55. Le funzioni dei consorzi di sviluppo di industriale sono indicate dall'art. 36 della legge 5.10.1991, n. 317, ai sensi della quale *"I consorzi di sviluppo industriale, costituiti ai sensi della vigente legislazione nazionale e regionale, sono enti pubblici economici"* (co. 4), che *"promuovono, nell'ambito degli agglomerati industriali attrezzati dai consorzi medesimi, le condizioni necessarie per la creazione e lo sviluppo di attività produttive nei settori dell'industria e dei servizi. A tale scopo realizzano e gestiscono, in collaborazione con le associazioni imprenditoriali e con le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, infrastrutture per l'industria, rustici industriali, servizi reali alle imprese, iniziative per l'orientamento dei lavoratori, dei quadri direttivi e intermedi e dei giovani imprenditori, e ogni altro servizio sociale connesso alla produzione industriale"* (co. 5).

56. A livello regionale rileva la legge della Regione Puglia 8.3.2007, n. 2, la quale dispone, all'art. 2, che *"I Consorzi sono enti pubblici economici per l'infrastrutturazione e la gestione di aree produttive di particolare rilevanza regionale. [...] Le Province, nell'ambito del loro Piano territoriale di coordinamento (PTC), individuano, d'intesa con i Comuni interessati, le aree di sviluppo industriale la cui gestione può essere affidata a un Consorzio ASI. [...] I Comuni restano titolari del rilascio dei permessi di costruire nelle aree di sviluppo industriale"*.

57. La medesima legge, all'art. 5, così recita:

"1. I Consorzi, in linea con le prescrizioni del PTC delle Province, propongono ai Comuni interessati l'adozione del proprio Piano territoriale generale e delle varianti allo stesso.

2. I Consorzi provvedono:

- a) all'acquisizione, anche mediante procedure espropriative, alla progettazione, alla realizzazione e alla gestione di aree attrezzate per insediamenti di tipo industriale, artigianale, commerciale all'ingrosso e al minuto, o destinate a centri e servizi commerciali. Raggiunto il limite del 70 per cento nell'assegnazione dei suoli di un agglomerato ricadente nel Consorzio, la gestione e la manutenzione delle infrastrutture e dei servizi comuni di tale agglomerato può essere affidata in concessione dal Consorzio ASI a un consorzio o società consortile costituiti da imprese insediate, cui può partecipare, con quote di minoranza, lo stesso Consorzio ASI;
- b) alla realizzazione, su delega di enti territoriali, delle opere di urbanizzazione relative ad aree attrezzate per insediamenti produttivi, nonché delle infrastrutture e delle opere per il loro allacciamento ai pubblici servizi, sulla base di apposite convenzioni;
- c) alla vendita, all'assegnazione e alla concessione a imprese di lotti in aree attrezzate;
- d) alla costruzione in aree attrezzate di fabbricati, impianti, laboratori per attività industriali e artigianali, commerciali all'ingrosso e al minuto, depositi e magazzini;
- e) alla vendita e alla locazione alle imprese di fabbricati e impianti in aree attrezzate. Il Consiglio di amministrazione dei Consorzi con proprio atto individua i criteri per favorire e regolare la localizzazione all'interno delle aree e fabbricati dei Consorzi;
- f) alla costruzione e gestione di impianti di depurazione degli scarichi degli insediamenti produttivi e di smaltimento dei rifiuti speciali o pericolosi (non urbani);
- g) alla realizzazione e alla gestione di impianti tecnologici per la distribuzione di gas e fluidi e per la realizzazione e la gestione di altri impianti a rete;
- h) al recupero di aree e immobili industriali preesistenti ai sensi dell'articolo 63 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo). Ove ricorrano ragioni d'urgenza e di pubblica utilità, il recupero può avvenire attraverso la procedura di esproprio;
- i) alla gestione di impianti di produzione combinata e di distribuzione di energia elettrica e di calore in regime di autoproduzione;
- j) all'acquisto o alla vendita di energia elettrica da e a terzi da destinare alla copertura dei fabbisogni consortili;
- k) alla gestione degli impianti di acquedotto, fognatura e depurazione;
- l) alla gestione di spazi e servizi destinati a funzioni di incubatori di impresa per ospitare prioritariamente aziende derivate (in Spin-Off), come strumento di trasferimento tecnologico, per favorire la nascita di nuovi soggetti economici che hanno la caratteristica di rendere possibile l'utilizzazione industriale della ricerca scientifica e tecnologica;
- m) alla riscossione delle tariffe e dei contributi per l'utilizzazione da parte di terzi di opere e servizi realizzati o gestiti dai Consorzi;
- n) all'assunzione di ogni altra iniziativa idonea al raggiungimento dei fini istituzionali anche mediante la promozione di società e di consorzi di gestione a capitale misto;
- o) all'espressione di pareri obbligatori, prima del rilascio di licenze, concessioni e autorizzazioni da parte delle competenti autorità locali, sulla conformità urbanistica delle costruzioni da insediare nel territorio consortile e sulle loro destinazioni d'uso. Per il rilascio di tali pareri vale la regola del silenzio-assenso, trascorsi trenta giorni dalla data di richiesta del parere stesso.
- [...] 5. I Consorzi operano in forma imprenditoriale, mediante atti di diritto privato, fatti salvi quelli relativi a:
- a) redazione e variazione dei Piani urbanistici esecutivi (PUE) degli agglomerati e dei nuclei previsti dal Piano territoriale generale di cui al comma 1;
- b) progettazione, affidamento e realizzazione di opere pubbliche;
- c) procedure espropriative;
- d) locazione e alienazione di terreni e fabbricati. [...]"

58. Dal riportato quadro normativo si ricava che i consorzi di sviluppo industriale hanno competenze, comunque limitate al perimetro consortile, essenzialmente dirette all'infrastrutturazione delle aree ricadenti nel suddetto perimetro e alla fornitura di servizi alle imprese, con esclusione di attribuzioni in materia di vigilanza urbanistica ed edilizia.

59. D'altra parte, lo stesso Consorzio, oltre a negare valore provvedimentale alle note impugnate, ha giustificato la propria competenza alla relativa adozione avuto riguardo: a) alle previsioni del Piano Regolatore dell'Area di Sviluppo Industriale (che comprendeva la zona portuale); b) alla vicinanza con la zona retroportuale e la zona industriale; c) alla presenza di una rete ferroviaria della cui gestione in sicurezza il Consorzio sarebbe, in tesi, responsabile.

60. Sennonché, con riferimento al primo aspetto, anche a prescindere dalle disposizioni introdotte dal d.l. n. 121/2021, che riservano in via esclusiva all'AdSP la pianificazione delle aree portuali e retro-portuali, si è già sopra osservato che l'art. 32 NTA del Piano Regolatore Territoriale dell'Area di Sviluppo Industriale di Brindisi stabilisce, quanto alla zona portuale, che "L'utilizzo di questa zona è gestito dal demanio Marittimo – Autorità portuale di Brindisi".

61. Quanto alla vicinanza dell'impianto alla zona retroportuale e industriale o alla presunta responsabilità che deriverebbe in capo al Consorzio in caso di incidenti, tali circostanze certo non possono porsi all'origine di poteri autoritativi esercitabili dal Consorzio con funzione impeditiva della realizzazione dell'intervento.

62. Neppure la competenza del Consorzio potrebbe farsi discendere dalle previsioni del decreto autorizzativo. A questo

riguardo, infatti, in disparte ogni questione riguardante la corretta interpretazione del quadro prescrittivo, anche l'eventuale attribuzione della funzione di verifica e controllo circa l'ottemperanza di prescrizioni non può certo fondare un potere inibitorio del tipo di quello esercitato, non potendo un atto amministrativo porsi all'origine di competenze non previste dalla legge ed esorbitando esso comunque dalle previsioni del decreto di autorizzazione, che ha semplicemente demandato alle Amministrazioni interessate *“la verifica dell'adempimento delle prescrizioni impartite”*, evidentemente funzionale all'adozione, da parte dell'Autorità competente, delle opportune determinazioni.

63. Le previsioni circa l'assetto delle competenze amministrative in ambito portuale confermano quanto sinora rilevato. Come precedentemente ricordato, l'art. 6, co. 4, della legge n. 84/1994 stabilisce quanto segue:

“L'Autorità di sistema portuale nel perseguimento degli obiettivi e delle finalità di cui all'articolo 1 svolge i seguenti compiti:

a) indirizzo, programmazione, coordinamento, regolazione, promozione e controllo, anche mediante gli uffici territoriali portuali secondo quanto previsto all'articolo 6-bis, comma 1, lettera c), delle operazioni e dei servizi portuali, delle attività autorizzatorie e concessorie di cui agli articoli 16, 17 e 18 e delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti e nelle circoscrizioni territoriali. All'autorità di sistema portuale sono, altresì, conferiti poteri di ordinanza, anche in riferimento alla sicurezza rispetto a rischi di incidenti connessi alle attività e alle condizioni di igiene sul lavoro ai sensi dell'articolo 24;

b) manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali;

c) affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale, non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali di cui all'articolo 16, comma 1;

d) coordinamento delle attività amministrative esercitate dagli enti e dagli organismi pubblici nell'ambito dei porti e nelle aree demaniali marittime comprese nella circoscrizione territoriale;

e) amministrazione in via esclusiva delle aree e dei beni del demanio marittimo ricompresi nella propria circoscrizione, in forza di quanto previsto dalla presente legge e dal codice della navigazione, fatte salve le eventuali competenze regionali e la legislazione speciale per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna. Per la gestione delle attività inerenti le funzioni sul demanio marittimo le Autorità di sistema portuale si avvalgono del Sistema informativo del demanio marittimo (S.I.D.);

f) promozione e coordinamento di forme di raccordo con i sistemi logistici retro portuali e interportuali”.

64. Il successivo art. 14, al comma 1, prevede, altresì, che *“Fermo restando le competenze attribuite dalla presente legge alle Autorità di sistema portuale e, per i soli compiti di programmazione, coordinamento e promozione nonché nell'ambito della pianificazione delle opere portuali, alla formulazione ed elaborazione di piani triennali da proporre al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, alle aziende speciali delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, istituite ai sensi dell'articolo 32 del testo unico approvato con regio decreto 20 settembre 1934, n. 2011, ove non ricomprese nella circoscrizione delle Autorità di sistema portuale, spettano all'autorità marittima le funzioni di polizia e di sicurezza previste dal codice della navigazione e dalle leggi speciali, e le rimanenti funzioni amministrative”*. Ne risulta viepiù esclusa qualsiasi possibilità di configurare in termini autoritativi la presenza del Consorzio in ambito portuale.

65. Alla luce di tutto quanto sopra, i provvedimenti impugnati sono stati adottati dal Consorzio in difetto assoluto di attribuzione e sono, pertanto, nulli ai sensi dell'art. 21-septies della legge n. 241/90.

66. All'accoglimento del primo motivo consegue l'assorbimento di tutte le altre censure, in conformità all'orientamento espresso dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (sent. n. 5/2015), secondo cui *“in tutte le situazioni di incompetenza, carenza di proposta o parere obbligatorio, si versa nella situazione in cui il potere amministrativo non è stato ancora esercitato, sicché il giudice non può fare altro che rilevare, se assodato, il relativo vizio e assorbire tutte le altre censure, non potendo dettare le regole dell'azione amministrativa nei confronti di un organo che non ha ancora esercitato il suo munus”*.

67. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo nei rapporti tra la ricorrente e il Consorzio ASI, mentre tra le altre parti possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, dichiara la nullità degli atti impugnati.

Condanna il Consorzio ASI di Brindisi al pagamento delle spese di lite sostenute dall'Autorità di Sistema Portuale, quantificate in euro 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori di legge. Spese compensate tra le altre parti.

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

(Omissis)