



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8498 del 2019, proposto dalla Edison S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Mario Bucello, Simona Viola e Emanuela Quici, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultima in Roma, via Antonio Bertoloni, n. 35;

contro

il Comune di Rosignano Marittimo, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Piero Narese, con domicilio eletto presso lo studio Grez, in Roma, corso Vittorio Emanuele II, n. 18;

la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, il Ministero dell'Interno, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Ministero dello Sviluppo Economico, in persona dei Ministri *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio eletto *ope legis* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti

la Regione Toscana, la Capitaneria di Porto di Livorno, la Ineos Manufacturing Italia s.p.a. e la Solvay Chimica Italia s.p.a., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Terza, n. 7442 del 7 giugno 2019.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Rosignano Marittimo, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali del Ministero dell'Interno, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Ministero dello Sviluppo Economico;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza del giorno 7 maggio 2020 – svoltasi in videoconferenza ai sensi dell'art. 84, commi 5 e 6, del decreto legge n. 18 del 2020, convertito nella legge n. 27 del 2020 - il Cons. Roberto Caponigro;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il T.a.r. per il Lazio, Sede di Roma, Sezione Terza, con la sentenza 7 giugno 2019, n. 7442, ha accolto il ricorso proposto dal Comune di Rosignano Marittimo (LI) avverso il decreto n. 215 del 14 luglio 2017 - con cui il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, giusta parere della Commissione Tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS, ha determinato l'esclusione dalla procedura di impatto ambientale del progetto denominato "Revisione alla Variante Progetto Rosignano", proposto dalla società Edison s.p.a. per la costruzione, nel territorio del comune di Rosignano Marittimo, di un impianto di rigassificazione GNL - nonché avverso il presupposto parere

della Commissione Tecnica n. 2348 dl 23 giugno 2017, e, per l'effetto, ha annullato tali atti.

Di talché, la Edison s.p.a. ha proposto il presente appello, articolato nei seguenti motivi:

Su tutti i capi della sentenza.

Erroneità per violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 3 e 11 della legge n. 241 del 1990, degli artt. 1362 – 1971 c.c., degli artt. 5, 20 e 26 del d.lgs. n. 152 del 2006, dell'art. 8 della legge n. 340 del 2000, dei commi 32 e 33 dell'art. 27 della legge n. 99 del 2009.

La sentenza di primo grado ha ritenuto che la decisione del MATTM di escludere la 'Revisione alla Variante Progetto Rosignano' dalla procedura di valutazione dell'impatto ambientale sarebbe manifestamente illogica e irragionevole, riguardando tale progetto solo ed esclusivamente la costruzione del rigassificatore GNL e non anche gli interventi di delocalizzazione del terminale di etilene e di rinaturalizzazione della fascia costiera di San Gaetano di Vada.

I rilievi svolti dal Tar, in uno con il percorso logico che li unisce, sarebbero incongrui e rivelatori di un fraintendimento del quadro prescrittivo veicolato dal provvedimento impugnato.

Il quadro prescrittivo del provvedimento dimostrerebbe che il rischio della mancata delocalizzazione graverebbe interamente su Edison, che è tenuta a presentare sia l'accordo con INEOS sia il progetto esecutivo dell'intervento di delocalizzazione prima dell'avvio delle opere di costruzione del rigassificatore e, inoltre, Edison sarebbe stata vincolata ad una precisa scansione temporale anche per la dismissione e lo smantellamento dell'esistente terminale di etilene in Vada nonché per la rinaturalizzazione dell'intera area di sedime interessata dallo stesso impianto.

In base al provvedimento, l'avvio dei lavori sarebbe comunque condizionato al perfezionamento dell'accordo, atteso che il "perfezionamento degli accordi con INEOS" e il "progetto esecutivo" degli interventi sono espressamente indicati dal provvedimento tra i contenuti necessari del cronoprogramma.

La sentenza sembrerebbe non essersi avveduta della prescrizione n. 2, con cui il Ministero ha stabilito perentoriamente che tutti gli interventi inerenti allo spostamento del terminale di etilene da Vada a Rosignano – la costruzione del nuovo terminale, lo smantellamento di quello esistente da dismettere e la rinaturalizzazione dell'area interessata dallo stesso impianto – dovranno essere realizzati entro cinque anni dalla presentazione del progetto esecutivo ad essi relativo.

La sottoposizione a condizione del provvedimento non avrebbe ragioni ostative di diritto positivo, anche perché permetterebbe all'Amministrazione di conciliare nel modo più opportuno l'interesse pubblico primario con gli altri interessi presenti nella fattispecie, con la conseguenza che, se anche una soltanto delle misure collegate alla delocalizzazione del terminale etilene non dovesse avverarsi entro il termine stabilito dal provvedimento, l'autorizzazione decadrebbe e le attività che ne costituiscono l'oggetto perderebbero il loro titolo.

In definitiva, l'intervento di delocalizzazione non sarebbe stato intaccato dalla variante contestata.

D'altra parte, nel corso dell'istruttoria, il Ministero dell'Ambiente avrebbe preavvertito la Società che, se la misura di delocalizzazione del terminale etilene non fosse stata associata al progetto, tale omissione avrebbe imposto l'assoggettamento a VIA, ma la delocalizzazione è stata confermata e, conseguentemente, la revisione è stata correttamente esonerata dalla VIA.

Il Comune di Rosignano Marittimo ha analiticamente contestato la fondatezza delle doglianze articolate dalla Edison s.p.a., concludendo per il rigetto dell'appello, e, ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a., ha riproposto i seguenti motivi di impugnazione di primo grado, non esaminati dal Tar:

Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Eccesso di potere per difetto dei presupposti, Eccesso di potere per travisamento dei fatti. Violazione degli articoli 5, 20, 26, 199, 242 e 251 del d.lgs. n. 152 del 2006. Violazione dell'art. 13 bis della

L.R. Toscana n. 25 del 1998.

Il quadro normativo ed il quadro conoscitivo dell'area oggetto di intervento sarebbero profondamente mutati rispetto al contesto disponibile al momento della presentazione dell'istanza del 2005 (ossia, della "Variante Progetto Rosignano" poi valutata favorevolmente nel 2010).

Violazione degli articoli 5, 20 e 26 del d.lgs. n. 152 del 2006. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Eccesso di potere per difetto dei presupposti. Eccesso di potere per contraddittorietà manifesta. Eccesso di potere per illogicità ed irragionevolezza manifeste.

Il decreto n. 215 del 14 luglio 2017 richiama a costituirne parte integrante il parere della Commissione Tecnica di verifica dell'impatto ambientale n. 2438 del 23 giugno 2017, il quale stabilisce che "il proponente è comunque tenuto all'ottemperanza di tutte le prescrizioni, nessuna esclusa, contenute nel decreto favorevole di compatibilità ambientale n. 844/2010".

Tuttavia, alcune delle prescrizioni *de quibus* non potrebbero essere più rispettate o, comunque, si mostrerebbero illogiche, e contraddittorie.

Violazione degli articoli 6 e 24 del d.lgs. n. 105 del 2015. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Eccesso di potere per difetto dei presupposti e per travisamento dei fatti.

L'eliminazione della delocalizzazione determinerebbe un quadro di riferimento sostanzialmente diverso rispetto alla soluzione progettuale valutata ed assentita nel 2010, anche sotto il profilo dello studio degli incidenti rilevanti.

Violazione degli articoli 5, 20 e 26 del d.lgs. n. 152 del 2006. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Eccesso di potere per difetto dei presupposti. Eccesso di potere per contraddittorietà manifesta. Eccesso di potere per illogicità ed irragionevolezza manifeste *Violazione del principio di precauzione in materia ambientale.*

Nel progetto revisionato del 2015, sarebbero stati introdotti i servizi di Small Scale LNG e delle correlate previsioni di aumento del traffico navale e del traffico

veicolare e tali elementi, sostanziali e significativi, avrebbero dovuto essere esaminati sottoponendo il progetto a VIA.

Violazione dell'art. 26 del d.lgs. n. 152 del 2006. Violazione del principio di massima precauzione in materia ambientale.

La sottoposizione del progetto a VIA avrebbe comunque dovuto imporsi, anche in assenza di modifiche sostanziali del progetto 2015 rispetto al progetto 2010.

Ai sensi dell'art. 26, comma 6, del d.lgs. n. 152 del 2006, non essendo stato realizzato entro cinque anni dalla pubblicazione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale, il progetto del 2010 avrebbe dovuto essere sottoposto a nuova valutazione di impatto ambientale.

La norma richiamata codificherebbe un principio immanente nell'ordinamento, e sancito dalla direttiva 85/337/CEE che, ispirato al principio di massima precauzione in materia ambientale, esclude che si possa mantenere inalterato lo *status quo*, sostanzialmente *sine die*, superando qualsiasi esigenza di rimodulare i provvedimenti autorizzatori in funzione delle modifiche subite nel tempo, nel territorio e dall'ambiente.

L'Avvocatura generale dello Stato si è costituita in giudizio.

Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha depositato memoria sostenendo le ragioni della Edison s.p.a. e concludendo per l'accoglimento dell'appello.

La Edison s.p.a. ed il Comune di Rosignano Marittimo hanno depositato altre memorie a sostegno ed illustrazione delle rispettive difese.

All'udienza del 7 maggio 2020 – svoltasi in videoconferenza ai sensi dell'art. 84, commi 5 e 6, del decreto legge n. 18 del 2020, convertito nella legge n. 27 del 2020 – la causa è stata trattenuta per la decisione.

2. L'appello è infondato e va respinto e, per l'effetto, va confermata, sia pure con motivazione più ampia, la sentenza di primo grado.

3. La questione controversa attiene all'assoggettabilità o meno alla procedura di

impatto ambientale del progetto denominato “Revisione alla Variante Progetto Rosignano”, inerente il terminale di rigassificazione GNL di Rosignano Marittimo, proposto dalla società Edison s.p.a. con istanza di verifica di assoggettabilità, *ex art.* 20 del d.lgs. n. 152 del 2006, in data 18 dicembre 2015.

La complessa vicenda trae origine dal decreto n. 844 del 18 novembre 2010, con cui il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, di concerto con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, ha espresso un giudizio favorevole di compatibilità ambientale relativamente al progetto denominato “Variante Progetto Rosignano”, proposto dalla Edison s.p.a., concernente la realizzazione di un rigassificatore di GNL con capacità di rigassificazione pari a circa 8 miliardi Sm³/anno, localizzato all’interno dell’area industriale dello stabilimento Solvay di Rosignano Marittimo, ed altre opere, nel rispetto delle condizioni e delle prescrizioni riportate (n. 47 prescrizioni della Commissione tecnica di verifica dell’impatto ambientale VIA/VAS e n. 4 prescrizioni del Ministero per i Beni e le Attività Culturali).

Il provvedimento è stato adottato, atteso che:

- con decreto n. DEC/VIA/257 del 15 dicembre 2004 è stato espresso giudizio positivo di compatibilità ambientale con prescrizioni relativamente ad un progetto, presentato dalla Edison s.p.a., anche in rappresentanza della Solvay s.p.a., denominato “Progetto Rosignano”, consistente nella realizzazione in località Vada in Comune di Rosignano (LI) di un rigassificatore di GNL di capacità pari a circa 3 Miliardi SM³/anno, nell’adeguamento dell’esistente pontile Solvada, nella realizzazione di un metanodotto di collegamento alla rete nazionale gas, nella dismissione dell’impianto di etilene, con il relativo serbatoio di stoccaggio a singolo contenimento e la realizzazione di un nuovo terminale di etilene con serbatoio a doppio contenimento;
- al fine di adeguare il progetto sulla base delle osservazioni presentate dagli Enti locali nel corso dell’istruttoria, come preannunciato nel corso della conferenza di servizi convocata dal Ministero dello Sviluppo Economico in data 20 aprile 2005,

la Edison s.p.a. ha predisposto un nuovo progetto, denominato “Variante Progetto Rosignano”, oggetto del procedimento.

Il provvedimento, in particolare, ha considerato che il progetto “Variante Progetto di Rosignano”, presentato in data 1° settembre 2005, predisposto dal proponente in adeguamento alle richieste formulate dagli Enti locali prevede:

- un terminale di stoccaggio e rigassificazione di GNL avente capacità di rigassificazione pari a 8 Miliardi SM3/anno di gas naturale e due serbatoi di stoccaggio, a contenimento totale, di capacità pari a 160.000 m3 ciascuno;
- la costruzione di condotte criogeniche interrate per il trasferimento del GNL ai serbatoi;
- tutta l'impiantistica necessaria alla rigassificazione del GNL;
- la costruzione di un metanodotto 32'', di lunghezza pari a 4,5 km, in alta pressione per il collegamento del terminale GNL con la rete nazionale dei gasdotti, in località Castellina Marittima (PI), al metanodotto Livorno – Piombino;
- l'adeguamento dell'esistente pontile Solvada con prolungamento di circa 430 metri e realizzazione della piattaforma di ormeggio per l'attracco e lo scarico di navi metaniere di capacità fino a 140.000 m3;
- la dismissione delle esistenti condotte per lo scarico dell'etilene liquido tra la radice del pontile ed il serbatoio, e la dismissione dell'attuale serbatoio etilene, a singolo contenimento, da 10.000 m3 e di tutta la relativa impiantistica;
- la costruzione di un nuovo terminale di stoccaggio e rigassificazione di etilene liquido, avente capacità di rigassificazione pari a 220.000 ton/anno, con un serbatoio per lo stoccaggio di capacità pari a 20.000 metri cubi, a contenimento totale;
- la costruzione di nuove condotte criogeniche interrate per il trasferimento dell'etilene;
- tutta l'impiantistica necessaria per la rigassificazione dell'etilene liquido.

Tra le altre, la prescrizione n. 41 della Commissione tecnica di verifica dell'impatto

ambientale VIA/VAS ha dettato integrazioni al progetto di rinaturalizzazione dell'area su cui insiste l'attuale impianto di etilene da dismettere.

Successivamente, la Edison s.p.a., con nota del 18 dicembre 2015, ha proposto l'istanza di verifica di assoggettabilità a VIA, ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 152 del 2006, per una modifica del progetto denominato "Variante Progetto Rosignano".

La Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS, con parere n. 2438 del 23 giugno 2017, ha espresso parere favorevole con prescrizioni alla non assoggettabilità a VIA del progetto denominato "Revisione alla Variante Progetto Rosignano", avendo valutato, tra l'altro, quanto segue:

- "a differenza di quanto risultante dalla documentazione progettuale oggetto del presente procedimento secondo cui non erano più state previste la realizzazione del nuovo Terminale di Etilene, la costruzione delle relative condotte criogeniche e lo smantellamento dell'esistente Terminale di Etilene di Vada, a seguito della nota di integrazioni volontarie (... del 16 marzo 2017 ...), il Proponente ha previsto che la realizzazione del nuovo Terminale Etilene (e relativa impiantistica) all'interno dello Stabilimento Solvay verrà eseguita in una fase successiva, con il design già assentito nel corso del procedimento di VIA che ha avuto esito nel 2010 con Decreto VIA favorevole n. 844/2010;
- le modifiche introdotte rispetto al progetto originario, riguardano gli impatti relativi alla predisposizione dei servizi di Small Scale LNG e che sulla base delle considerazioni sopra riportate (nel parere n. 2438), non si ritengono significativi, e nella fasizzazione degli interventi: gli impatti (e i benefici) relativi alla realizzazione del nuovo Terminale Etilene saranno paragonabili a quelli già assentiti con il precedente Decreto VIA n. 844/2010, sebbene ripartiti su un periodo di tempo più lungo;
- la prevista modesta modifica del lay-out del nuovo Terminale di Etilene all'interno dello Stabilimento della Solvay, dovuta all'inserimento dei servizi di Small Scale LNG (funzionali al Terminale di GNL) nell'area in cui

precedentemente era prevista la costruzione di un serbatoio di etilene, non è sostanziale;

- al verificarsi di alcune condizioni commerciali propedeutiche alla realizzazione del Terminale di Rigassificazione di Rosignano (e quindi dei relativi impatti), il Proponente dovrà presentare il cronoprogramma dei lavori relativi al progetto di spostamento del Terminale di Etilene di Vada che permetterà di realizzare i benefici ambientali connessi alla liberazione dell'area costiera e la realizzazione di un progetto di rinaturalizzazione dell'area;

- l'opera, così come già assentita con il Decreto favorevole di compatibilità ambientale n. DVA-DEC-000844 del 18 novembre 2010, verrà al finale realizzata nella sua globalità, ancorché ripartita in due fasi temporali successive e distinte:

a) la prima fase relativa alla costruzione del Terminale di rigassificazione di GNL (e relativa impiantistica) ubicato all'interno dello Stabilimento della Solvay;

b) la seconda fase relativa alla costruzione del nuovo Terminale di Etilene (e relativa impiantistica), sempre ubicato all'interno dello Stabilimento della Solvay, in adiacenza a quello di rigassificazione, con contestuale dismissione e smantellamento dell'esistente Terminale di Etilene di Vada e rinaturalizzazione dell'intera area di sedime:

- non sostanziale lo spostamento temporale della delocalizzazione del Terminale di Etilene che avverrà in una fase successiva rispetto alla prima fase di costruzione del Terminale di rigassificazione di GNL”.

Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, con il contestato provvedimento direttoriale del 14 luglio 2017, ha così determinato l'esclusione dalla procedura di valutazione di impatto ambientale del progetto “Revisione alla Variante Progetto di Rosignano”, a condizione che siano ottemperate le seguenti prescrizioni:

1) prima dell'avvio delle opere di costruzione del rigassificatore, il Proponente dovrà in ogni caso presentare al MATTM un dettagliato cronoprogramma degli

interventi relativi allo spostamento del terminale di etilene da Vada a Rosignano, inclusivo del perfezionamento degli accordi con INEOS Olefins s.p.a., della redazione del progetto esecutivo e della costruzione del terminale stesso, oltre allo smantellamento di quello esistente da dismettere, inclusa la rinaturalizzazione dell'area su cui insiste l'attuale impianto, tenendo conto di eventuali SIMOPS (Simultaneous Operations), ovvero di tutte le operazioni simultanee delle fasi di realizzazione dello spostamento del terminale di etilene con il rigassificatore di GNL anche in esercizio, tenendo conto che il predetto spostamento rappresenta un elemento imprescindibile alla realizzazione complessiva dell'intervento, così come assentito con decreto VIA n. 844/2010;

2) il completamento della costruzione del nuovo terminale di etilene, con relativa impiantistica, inclusa la dismissione e lo smantellamento dell'esistente terminale di etilene di Vada, oltre alla rinaturalizzazione dell'intera area di sedime di cui alla prescrizione n. 41 del DM 884/2010 (*rectius*: 844/2010), dovrà avvenire entro il termine di 5 (cinque) anni decorrenti dalla data di avvenuta ottemperanza della prescrizione n. 1 da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

4. Il giudice di primo grado ha accolto il ricorso proposto dal Comune di Rosignano Marittimo, con la seguente motivazione:

“Ne consegue, pertanto, come la decisione del MATTM di escludere la “Revisione alla Variante Progetto Rosignano” dalla procedura di valutazione dell'impatto ambientale sia illegittima in quanto manifestamente illogica e irragionevole, riguardando tale progetto solo ed esclusivamente la costruzione del rigassificatore GNL e non anche gli interventi di delocalizzazione del terminale di etilene e di rinaturalizzazione della fascia costiera di San Gaetano di Vada (che costituivano fattore determinante per il rilascio del giudizio di compatibilità ambientale a favore della “Variante Progetto Rosignano”); detti interventi, infatti, nel progetto per cui è causa risultavano di futura ed incerta esecuzione, in quanto sostanzialmente condizionati alla stipula di un successivo ed eventuale accordo

commerciale tra la Edison e la proprietaria del terminale medesimo, volto a definirne le modalità esecutive nonché, finanche, la sostenibilità economica (che è stata poi esclusa, per indisponibilità della stessa proponente a sostenerne i costi)”;

“Alla luce delle considerazioni fin qui espresse, ritiene, quindi, il Collegio che il progetto di “Revisione alla Variante Progetto Rosignano” avanzato dalla controinteressata il 18 dicembre 2015, anche a seguito delle “Integrazioni Volontarie” da costei rese il 15 – 16 marzo 2017 e proprio in considerazione di quanto ivi evidenziato - diversamente da quanto ritenuto dal MATTM nelle impugnate determinazioni - debba essere sottoposto alla procedura di valutazione dell’impatto ambientale, ai sensi del combinato disposto degli articoli 5, 20 e 26 del d.lgs. n.152/2006, risolvendosi tale progetto di realizzazione del (solo) rigassificatore GNL (senza la previsione degli interventi di delocalizzazione del terminale di Etilene e rinaturalizzazione della zona costiera di San Gaetano Vada) in una variazione delle caratteristiche e del funzionamento del progetto iniziale e dei relativi impianti, idonea a produrre effetti significativi sull’ambiente.

Costituisce, inoltre, principio pacifico che la rinnovazione del giudizio di compatibilità ambientale si imponga allorché le varianti progettuali comportino - come nel caso di specie - un intervento che determini un nuovo impatto ambientale importante, significativamente diverso da quello già esaminato, in particolare, per la sua natura, le sue dimensioni o la sua ubicazione, atteso che diversamente opinando, sarebbe elusivo della precedente autorizzazione consentire che in sede di variante o revisione possano essere riproposte soluzioni aventi effetti sul territorio paragonabili a quelli già esaminati in precedenza, senza “passare” da una nuova valutazione del relativo sacrificio imposto all’ambiente (in tal senso, Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 5525/2014 nonché n. 2446/2013).

In conclusione, alla luce delle considerazioni fin qui svolte, il ricorso deve, dunque, essere accolto sotto il profilo esaminato della violazione di legge e dell’eccesso di potere - con assorbimento di ogni ulteriore doglianza che non sia

stata oggetto di specifica disamina - e, per l'effetto, il decreto del MATTM n. 215/2017 ed il presupposto parere della Commissione Tecnica n. 2438/2017 devono essere annullati, restando comunque salvo ed impregiudicato ogni ulteriore atto che l'amministrazione competente intenderà assumere, pur sempre tenendo conto dell'effetto conformativo che consegue alla presente pronuncia".

5. L'appellante, in modo ampio ed articolato, ha sostenuto che il rischio della mancata delocalizzazione graverebbe interamente su Edison, che è tenuta a presentare sia l'accordo con INEOS sia il progetto esecutivo dell'intervento di delocalizzazione prima dell'avvio delle opere di costruzione del rigassificatore e che essa sarebbe stata vincolata ad una precisa scansione temporale anche per la dismissione e lo smantellamento dell'esistente terminale di etilene in Vada nonché per la rinaturalizzazione dell'intera area di sedime interessata dallo stesso impianto. In particolare, la Edison ha posto in rilievo che la sentenza non avrebbe tenuto conto della prescrizione n. 2, con cui il Ministero ha stabilito perentoriamente che tutti gli interventi inerenti allo spostamento del terminale di etilene da Vada a Rosignano – la costruzione del nuovo terminale, lo smantellamento di quello esistente da dismettere e la rinaturalizzazione dell'area interessata dallo stesso impianto – dovranno essere realizzati entro cinque anni dalla presentazione del progetto esecutivo ad essi relativo, sicché, ove anche una sola delle condizioni relative alla delocalizzazione del terminale etilene non dovesse avverarsi entro il termine stabilito dal provvedimento, l'autorizzazione decadrebbe e le attività che ne costituiscono l'oggetto perderebbero il loro titolo.

La prospettazione dell'appellante, sostenuta anche dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare non è persuasiva.

Un elemento centrale di valutazione è costituito dal fatto che gli interventi di delocalizzazione del terminale di etilene e di rinaturalizzazione della fascia costiera di San Gaetano di Vada hanno rappresentato un fattore determinante, nel 2010, per il rilascio del giudizio di compatibilità ambientale a favore della "Variante Progetto Rosignano", come emerge dal provvedimento n. 844 del 18 novembre 2010, in

precedenza richiamato, in cui il progetto presentato in data 20 aprile 2005, rispetto a quello che aveva ottenuto il positivo giudizio di compatibilità ambientale con prescrizioni in data 15 dicembre 2004, si caratterizza per un enorme ampliamento della capacità del rigassificatore da realizzare (da 3 ad 8 miliardi SM3/anno) e, in adeguamento alle richieste degli enti locali, per la dismissione dell'attuale serbatoio di etilene e la costruzione di un nuovo terminale di etilene in diversa località (dalla area costiera di Vada alla località interna dello stabilimento industriale Solvay).

La centralità nella valutazione di impatto ambientale della delocalizzazione del terminale di etilene è confermata dal fatto che il giudizio favorevole è stato subordinato al rispetto di innumerevoli condizioni e prescrizioni, tra cui l'integrazione al progetto di rinaturalizzazione dell'area su cui insiste l'attuale impianto di etilene da dismettere.

Il progetto modificato nel 2005 (Variante Progetto Rosignano), quindi, prevedeva la demolizione dell'attuale serbatoio di etilene in località costiera Vada, con costruzione di un nuovo serbatoio, di capienza doppia, in adiacenza al rigassificatore (località Solvay), e la rinaturalizzazione dell'area costiera in località Vada a seguito dello smantellamento del serbatoio di etilene delocalizzato.

In particolare, i nuovi terminali per il gas naturale liquefatto e l'etilene non dovevano essere più ubicati in località Vada, nell'area costiera del territorio comunale, ma all'interno dell'attuale perimetro dello stabilimento Solvay, al fine di minimizzare l'impatto visivo e migliorare il livello di sicurezza ambientale dell'area.

La circostanza che nella revisione alla variante di progetto la delocalizzazione sia differita notevolmente nel tempo già di per sé imporrebbe la sottoposizione del progetto revisionato ad una nuova valutazione di impatto ambientale, atteso che, non potendosi verificare il previo adempimento alla citata prescrizione (n. 41), la valutazione favorevole del 2010 dovrebbe intendersi priva di efficacia.

A ciò si aggiunga che le prescrizioni introdotte con il decreto contestato del 14

luglio 2017 subordinano l'avvio delle opere di costruzione alla presentazione di un programma dettagliato degli interventi relativi allo spostamento del terminale di etilene da Vada a Rosignano, conclusivo anche degli accordi con Ineos Olefins s.p.a., proprietaria dell'area, ma differiscono il completamento della costruzione del nuovo terminale di etilene e la dismissione e lo smantellamento del terminale di etilene esiste in Vada, oltre alla rinaturalizzazione dell'area di sedime di cui alla prescrizione n. 41 del DM n. 844 del 2010, al considerevole termine di 5 anni dall'ottemperanza alla prima prescrizione.

Ne consegue che la delocalizzazione del terminale di etilene, elemento essenziale per la valutazione positiva del 2010, viene differito nel tempo di molti anni e, soprattutto, l'alea della realizzazione materiale e di eventuali contenziosi che potrebbero sorgere è trasferita dalla Edison alla comunità stanziata sul territorio, che, a fronte della certa costruzione del rigassificatore, dovrebbe attendere molti anni per la delocalizzazione del terminale di etilene e dovrebbe assumere il rischio che un qualunque imprevisto di tipo naturale, materiale o giuridico possa frapporsi a tale delocalizzazione, impedendone la realizzazione o spostandola ancora più avanti nel tempo.

In altri termini, nel progetto valutato a fini ambientali nel 2010, l'alea della concreta delocalizzazione era assunta dalla Edison, nel senso che la costruzione del rigassificatore era subordinata alla delocalizzazione del terminale di etilene ed alla rinaturalizzazione dell'area di provenienza dello stesso, mentre nel progetto del 2017, che l'Amministrazione ha ritenuto non assoggettabile ad una nuova procedura di VIA, l'alea è trasferita alla collettività, nel senso che la realizzazione del rigassificatore non è più subordinato alla delocalizzazione del terminale di etilene ed alla conseguente rinaturalizzazione le quali, previste in un considerevole termine pluriennale, potrebbero niente affatto verificarsi o essere differite, anche *sine die*, per sopravvenienze fattuali o giuridiche.

Insomma, a fronte di un progetto costituito da un'unica fase, che includeva entrambe le attività realizzative, lo stralcio del progetto di delocalizzazione

dell'impianto di etilene, che costituiva una compensazione ambientale, ed il suo differimento ad epoca successiva, determina una scomposizione in fasi sconosciuta al progetto originario, su cui era stata espressa la valutazione di impatto ambientale, ribaltando l'assunzione dell'alea relativa ad eventuali impedimenti che possano *medio tempore* sopraggiungere ed ostacolare lo spostamento del terminale di etilene e la rinaturalizzazione dell'area.

Di talché, attraverso la detta "fasizzazione", il progetto risulta sostanzialmente modificato, tanto da rendere del tutto plausibile che gli impatti ambientali del progetto, una volta stralciata e differita nel tempo la parte destinata a migliorare il livello di sicurezza ambientale dell'area, debbano ricevere una nuova valutazione.

Il Collegio, pertanto, ritiene evidente che una valutazione favorevole di impatto ambientale rilasciata nel 2010 su un progetto che, prevedendo la contestuale delocalizzazione del terminale di etilene e subordinando la realizzazione dell'*opus* anche alla rinaturalizzazione dell'area dove sorge attualmente il terminale, non possa continuare ad avere efficacia nel 2017, a fronte di una progettazione notevolmente e sostanzialmente mutata.

In tal senso, deve essere intesa l'incertezza sia sull'*an* che sul *quando* della delocalizzazione e la rinaturalizzazione del sito di Vada, atteso che, da un lato, esiste un considerevole spazio temporale, successivo alla costruzione del rigassificatore, entro il quale la delocalizzazione e la conseguente rinaturalizzazione dovrebbero avere luogo, dall'altro, una volta realizzato il rigassificatore, l'alea successiva, relativa al puntuale adempimento degli impegni assunti, come prima specificato, ricade interamente sulla collettività stanziata sul territorio.

Ad ogni buon conto, anche volendo ritenere che la prescrizione imposta sia tale da rendere la delocalizzazione certa nell'*an*, l'incertezza sul *quando* rende difficilmente percepibili le ragioni della mancata assoggettabilità del progetto, oggettivamente diverso, ad una nuova VIA, atteso che la prima VIA si è conclusa

nel 2010, in relazione ad un'istanza del 1° settembre 2015, e l'attuazione anche del progetto stralcio avverrà verosimilmente e nella migliore delle ipotesi ampiamente oltre i 10 anni successivi (15 anni prendendo a riferimento la presentazione dell'istanza).

Né può assumere rilievo l'atto di impegno del 15 aprile 2020 sottoscritto dall'Amministratore delegato della Edison, con cui la Edison "conferma il proprio impegno a realizzare, quale compensazione ambientale, la rinaturalizzazione dell'intera area di sedime ospitante l'esistente Terminale di Etilene di Vada, con i tempi e le modalità prospettate nel parere della Commissione VIA", specificando che "gli interventi di rinaturalizzazione, che saranno preceduti dallo smantellamento del terminale e delle condotte esistenti, verranno comunque completati prima della messa in esercizio del rigassificatore e dei servizi di Small Scale LNG per la distribuzione di GNL su autocisterna e bettolina".

Infatti, a prescindere dal valore giuridico di tale atto unilaterale e dalla considerazione che, in quanto successivo all'adozione del provvedimento impugnato, non può refluire sulla valutazione della legittimità di quest'ultimo, lo stesso non elide l'effettiva questione posta in giudizio dal Comune di Rosignano Marittimo, vale a dire se una valutazione di impatto ambientale compiuta nel 2010 in ordine ad un progetto che prevedeva contestualmente la realizzazione dell'impianto di GNL e la delocalizzazione del terminale di etilene con la conseguente rinaturalizzazione dell'area costiera di Vada, possa conservare efficacia a fronte di un progetto che tale contestualità non prevede più, ma che differisce nel tempo le operazioni di delocalizzazione e rinaturalizzazione, con l'inevitabile incertezza, che potrebbe essere fattuale o giuridica, derivante dalla concreta esecuzione delle stesse.

Pertanto, l'atto di impegno depositato non è idoneo a determinare alcuna improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse del ricorso in primo grado

Né, l'impegno unilaterale ad effettuare gli interventi di rinaturalizzazione prima della messa in esercizio del rigassificatore incide sulla circostanza, assolutamente

rilevante, che l'impianto può essere realizzato prima della delocalizzazione, laddove la VIA del 2010 era stata rilasciata su un progetto che prevedeva la realizzazione e la delocalizzazione come parti di un tutto.

Di talché, non può condividersi quanto sostenuto dalla Edison nelle note di udienza prodotte ai sensi dell'art. 84, comma 5 del decreto legge n. 18 del 2020, secondo cui il comportamento processuale del Comune renderebbe manifesto che la posizione dell'Amministrazione non sarebbe retta da alcuna valida giustificazione, ma dipenderebbe esclusivamente dalla volontà di assecondare quel generico atteggiamento popolare di rifiuto della localizzazione di infrastrutture nel proprio territorio.

Viceversa, l'interesse di cui il Comune di Rosignano Marittimo ha chiesto la tutela in giudizio è molto chiaro e non si concreta nell'opposizione incondizionata alla realizzazione del progetto, rispetto al quale, nel procedimento relativo alla VIA del 2010, aveva espresso un parere essenzialmente favorevole, ma nella esigenza che i costi ambientali della realizzazione del rigassificatore, che inevitabilmente ricadono sul territorio, siano valutati dalle Autorità competenti attraverso una nuova sottoposizione a VIA del progetto modificato.

In definitiva, lo stralcio del progetto di delocalizzazione e rinaturalizzazione muta sostanzialmente lo scenario su cui era stata effettuata la VIA del 2010, sicché vizia l'esito dello *screening* ambientale del 2017.

Di qui l'infondatezza delle censure dedotte, che non hanno dato conto dell'erroneità della sentenza di primo grado, laddove questa ha correttamente rappresentato la manifesta illogicità della decisione amministrativa adottata.

6. Tali considerazioni sarebbero sufficienti a determinare il rigetto dell'appello.

7. Tuttavia, il Collegio, in ordine alle censure riproposte con la propria memoria dal Comune di Rosignano Marittimo ed assorbite dalla sentenza di primo grado, ritiene di estendere il proprio scrutinio, rilevandone la fondatezza, alla doglianza con cui l'Ente locale ha sostenuto che, non essendo stato realizzato entro cinque

anni dalla pubblicazione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale, il progetto del 2010 avrebbe dovuto essere comunque sottoposto a nuova valutazione di impatto ambientale.

L'art. 26, comma 6, del d.lgs. n. 152 del 2006, introdotto dal decreto legislativo n. 4 del 2008, aveva stabilito che i progetti sottoposti alla fase di valutazione devono essere realizzati entro cinque anni dalla pubblicazione del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale e che, tenuto conto delle caratteristiche del progetto, il provvedimento può stabilire un periodo più lungo; trascorso detto periodo, salvo proroga concessa, su istanza del proponente, dall'Autorità che ha emanato il provvedimento, la procedura di valutazione dell'impatto ambientale deve essere reiterata.

L'art. 26, comma 6, nell'ultimo periodo, sanciva altresì che i detti termini si applicano ai procedimenti avviati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4.

Il testo è rimasto in vigore sino al 20 luglio 2017, in quanto il 21 luglio 2017 è entrato in vigore il decreto legislativo n. 104 del 2017, che, all'art. 23, comma 1, recante disposizioni transitorie e finali, ha stabilito come "le disposizioni del presente decreto si applicano ai procedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA e ai procedimenti di VIA avviati dal 16 maggio 2017".

L'art. 25, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2016, come sostituito dall'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 104 del 2017, prevede ora che il provvedimento di VIA è immediatamente pubblicato sul sito web dell'autorità competente e ha l'efficacia temporale, comunque non inferiore a cinque anni, definita nel provvedimento stesso, tenuto conto dei tempi previsti per la realizzazione del progetto, dei procedimenti autorizzatori necessari, nonché dell'eventuale proposta formulata dal proponente e inserita nella documentazione a corredo dell'istanza di VIA; decorsa l'efficacia temporale indicata nel provvedimento di VIA senza che il progetto sia stato realizzato, il procedimento di VIA deve essere reiterato, fatta salva la concessione, su istanza del proponente, di specifica proroga da parte dell'autorità

competente.

Dal descritto *corpus* normativo, si ricava che il provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale non può avere una durata indefinita e che, decorsa l'efficacia temporale, che è di almeno cinque anni, il procedimento di VIA deve essere reiterato.

Nel caso di specie, tali norme non sono applicabili al provvedimento di VIA n. 884 del 18 novembre 2010, atteso che il relativo procedimento era stato avviato prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 4 del 2008.

Tuttavia, si rivela del tutto illogico e contrario al sistema delineato negli anni dal legislatore, anche sulla base del principio di massima precauzione in materia ambientale, ritenere che i provvedimenti VIA antecedenti all'entrata in vigore del d.lgs. n. 4 del 2008 (pubblicato sulla G.U. del 29 gennaio 2008) possano avere efficacia *sine die*, sebbene i relativi progetti non siano stati ancora realizzati, mentre provvedimenti molto più recenti abbiano una durata limitata nel tempo.

Di talché, considerato che il provvedimento VIA n. 844 del 2010 non recava alcun termine di scadenza, occorre rilevare che l'efficacia dello stesso sia venuta meno decorsi cinque anni dalla sua emanazione e, comunque, certamente all'epoca dell'emanazione del provvedimento in contestazione (essendo a tale data decorsi circa 6 anni ed 8 mesi) ed all'attualità, in cui sono decorsi circa 10 anni senza che il progetto all'epoca assoggettato a valutazione di impatto ambientale abbia avuto luogo.

In altri termini, il Collegio ritiene che un provvedimento VIA - in qualunque momento adottato e, a maggior ragione, se adottato in epoca remota - debba ontologicamente avere una efficacia temporale limitata e non possa essere ritenuto avere efficacia *sine die*, per cui, non essendo l'efficacia temporale individuata nel decreto n. 844 del 2010, può presumersi che la stessa debba intendersi di cinque anni e che, in ogni caso, a distanza di molti anni, in un contesto fattuale e normativo necessariamente mutato, sia venuta meno.

8. In conclusione, l'appello proposto dalla Edison s.p.a. deve essere respinto e, per l'effetto, deve essere confermata la sentenza di primo grado, che ha accolto il ricorso proposto dal Comune di Rosignano Marittimo avverso il provvedimento del 14 luglio 2017, con cui il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha escluso dalla procedura di valutazione dell'impatto ambientale il progetto denominato "Revisione alla Variante Progetto Rosignano", ed il presupposto parere della Commissione Tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS n. 2348 del 23 giugno 2017, con motivazione più ampia, atteso che l'accoglimento è esteso anche alla censura di primo grado, riproposta in appello ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a., con cui l'Amministrazione comunale ha sostenuto che, non essendo stato realizzato entro cinque anni dalla pubblicazione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale, il progetto del 2010 avrebbe dovuto essere comunque sottoposto a nuova valutazione di impatto ambientale.

9. Le spese del giudizio di appello sono complessivamente liquidate in euro 15.000,00 (quindicimila/00), oltre accessori di legge, e sono poste a carico della Edison s.p.a., per euro 10.000,00 (diecimila/00), e del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, per euro 5.000,00 (cinquemila/00), ed a favore del Comune di Rosignano Marittimo.

Le spese nei confronti delle altre Amministrazioni patrocinate dall'Avvocatura generale dello Stato sono compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando, respinge l'appello in epigrafe (R.G. n. 8498 del 2019) e, per l'effetto, conferma, con motivazione più ampia, la sentenza impugnata.

Liquida le spese del presente giudizio sull'appello come in motivazione.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2020, svoltasi

in videoconferenza ai sensi dell'art. 84, commi 5 e 6, del decreto legge n. 18 del 2020, convertito nella legge n. 27 del 2020, con l'intervento dei magistrati:

Antonino Anastasi, Presidente

Daniela Di Carlo, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Roberto Caponigro

IL PRESIDENTE
Antonino Anastasi

IL SEGRETARIO