



**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 9231 del 2019, proposto dalla Edison S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Mario Bucello, Simona Viola ed Emanuela Quici, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Emanuela Quici in Roma, via Antonio Bertoloni, n. 35;

***contro***

la Associazione "Forum Ambientalista", OdV, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Claudio Tamburini, con domicilio eletto presso l'avvocato Alessio Petretti, in Roma, via degli Scipioni n. 268/a;

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, il Ministero dello Sviluppo Economico, l'ISPRA – Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale e la Capitaneria di Porto di Livorno, in persona dei rispettivi legali

rappresentati *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio eletto in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

la Regione Toscana, la Provincia di Livorno, la Provincia di Pisa, il Comune di Rosignano Marittimo, il Comune di castellina Marittima, l'Arpat, l'Autorità di Bacino Toscana Cosca, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

***nei confronti***

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, in parte qua,***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sede di Roma, Sezione Terza, n. 8477 del 2019

quanto all'appello incidentale,

per la riforma, *in parte qua*, della stessa sentenza del T.a.r. per il Lazio, Sede di Roma, Sezione terza, n. 8477 del 2019.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Associazione Forum Ambientalista;

Visti gli atti di costituzione in giudizio 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, del Ministero dello Sviluppo Economico, dell'ISPRA – Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale e della Capitaneria di Porto di Livorno;

Visto l'appello incidentale proposto dall'Associazione Forum Ambientalista;

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 n. 8477 del 28 giugno 2019, ha così statuito sul ricorso R.G. n. 5922 del 2011, integrato da motivi aggiunti, proposto dall'Associazione Forum Ambientalista:

- ha accolto il ricorso introduttivo del giudizio, nei limiti di cui in motivazione, e, per l'effetto, ha annullato il decreto n. 844 del 18 novembre 2010, con il quale il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha espresso il giudizio favorevole di compatibilità ambientale relativamente al progetto denominato "Variante Progetto Rosignano" proposto dalla società Edison s.p.a. per la costruzione, nel territorio del comune di Rosignano Marittimo (LI), di un impianto di rigassificazione GNL;

- ha accolto i motivi aggiunti depositati il 30 gennaio 2018 e, per l'effetto, ha annullato gli atti con gli stessi impugnati (decreto n. 215 del 14 luglio 2017, con cui il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 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 il presupposto parere della Commissione Tecnica di verifica dell'impatto ambientale – VIA VAS, n. 2348 dl 23 giugno 2017. La Edison s.p.a. - nel premettere che la sentenza impugnata ha annullato il decreto VIA n. 844 del 2010, sul ritenuto presupposto della sussistenza di un potere di codecisione della Regione Toscana ai fini del rilascio del parere di compatibilità ambientale e dopo avere ricostruito l'articolata vicenda - ha proposto, in ordine alla parte della sentenza che, accogliendo, nei limiti di cui in motivazione, il ricorso introduttivo, ha annullato il decreto ministeriale n. 844 del 18 novembre 2010, motivi di appello volti a dedurre sia l'inammissibilità del ricorso di primo grado per carenza di legittimazione ad agire dell'associazione ricorrente, quantomeno con

riferimento alle censure non aventi rilievo ambientale, nonché per carenza di interesse, in quanto, in caso di annullamento del decreto del 2010, riviverebbe il decreto VIA del 15 dicembre 2004, meno favorevole alle ragioni fatte valere in giudizio, sia l'erroneità nel merito della sentenza, in quanto non sarebbe configurabile un potere regionale di codecisione in sede di vaglio della compatibilità ambientale.

In ordine alla parte della sentenza che, accogliendo i motivi aggiunti, ha annullato il decreto ministeriale n. 215 del 14 luglio 2017 e il presupposto parere del Comitato Tecnico, ha dedotto l'irricevibilità per tardività dei motivi aggiunti proposti dall'Associazione ambientalista in primo grado ed ha contestato nel merito la decisione assunta.

L'Associazione Forum Ambientalista ha contestato la fondatezza delle censure dedotte dalla Edison con l'appello principale ed ha proposto appello incidentale, sviluppando doglianze avverso i motivi del ricorso introduttivo del giudizio respinti dal T.a.r. e riproponendo integralmente i motivi aggiunti dichiarati assorbiti in primo grado.

L'Associazione ambientalista, tra l'altro, ha chiesto che la questione della validità temporale della VIA del 2010 sia rimessa alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea sulla base del seguente quesito:

“dica la Corte di Giustizia se l'art. 35/comma 2 ter del d.lgs. 152/2006, con il quale si stabilisce che le procedure di VAS, VIA ed AIA, avviate prima della sua entrata in vigore, sono concluse ai sensi delle norme vigenti al momento dell'avvio del procedimento, sia compatibile con l'ordinamento dell'Unione ove, come nel caso di specie, la normativa antecedente non preveda un termine di validità del provvedimento di valutazione di impatto ambientale”.

La Edison s.p.a. ha depositato un'articolata memoria insistendo per l'accoglimento dell'appello principale e per il rigetto dell'appello incidentale.

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

La Edison s.p.a. e l'Associazione Forum Ambientalista hanno depositato altre

memorie a sostegno 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. La complessa vicenda oggetto di contenzioso 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 Sm<sup>3</sup>/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 SM<sup>3</sup>/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 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.

3. Gli appelli principale ed incidentale proposti, rispettivamente, dalla Edison s.p.a. e dalla Associazione Forum Ambientalista sono divenuti improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse per le statuizioni contenute nella sentenza, di pari data, resa da questa Sezione sull'appello R.G. n. 8498 del 2019 proposto dalla Edison s.p.a.

3.1. Per quanto concerne le contestazioni proposte in via principale ed incidentale alla parte della sentenza di primo grado che ha annullato il decreto VIA n. 844 del 2010 – rilevato, ad ogni buon conto, che la doglianza formulata dalla Edison s.p.a. in ordine al motivo di impugnativa accolto in primo grado si rivela fondata, in quanto, da un lato, questa Sezione ha già avuto modo di precisare che il parere regionale, per gli interventi soggetti a VIA statale, è meramente consultivo e

collaborativo e non vincolante (sentenza nn. 1230 e 1241 del 28 febbraio 2018), per cui non può tradursi nella necessità di codecisione nella materia ambientale, che è oggetto di potestà legislativa esclusiva, dall'altro, il decreto ministeriale n. 844 del 2010 ha dato ampiamente conto del parere contrario della Regione Toscana, laddove il Comitato Tecnico Regionale aveva espresso parere positivo, ed ha motivato sulle ragioni per le quali ha espresso una VIA favorevole – occorre rilevare che la sentenza di questa Sezione, di pari data, ha respinto l'appello R.G. n. 8498 del 2019 proposto dalla Edison s.p.a. e, per l'effetto, ha confermato la sentenza di primo grado che ha accolto il ricorso proposto dal Comune di Rosignano Marittimo (LI) 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 stato 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.

Su tale specifico profilo, la detta sentenza, tra l'altro, ha statuito che *"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"*.

Tale statuizione, avendo accertato il venire meno, per il decorso di un tempo

considerevole, dell'efficacia del decreto VIA n. 844 del 2010, determina il venire meno dell'interesse della Edison s.p.a. ad appellare la sentenza di primo grado che ha proceduto all'annullamento di tale atto, non potendo, dall'eventuale riforma della sentenza di primo grado, conseguire più alcuna utilità e, del pari, fa venire meno l'interesse dell'Associazione Forum Ambientalista a proporre l'appello incidentale, ivi compresa la prospettata rimessione della questione sulla validità temporale della VIA alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, dall'accoglimento del quale non potrebbe conseguire più alcuna utilità, in quanto, si ribadisce, il decreto VIA n. 844 del 2010 è stato già dichiarato inefficace per effetto di altra statuizione giudiziale.

3.2. Ugualmente improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse deve conseguentemente dichiararsi l'appello principale rivolto alla parte della sentenza di primo grado che ha annullato il decreto ministeriale di esito dello *screening* in data 14 luglio 2017, impugnato con motivi aggiunti - peraltro tardivi in ragione del combinato disposto degli artt. 41 c.p.a., 32 della legge n. 69 del 2009 e 19 del d.lgs. n. 152 del 2016, sia pure quest'ultimo entrato in vigore il 21 luglio 2017 (cfr., in tema, anche Cons. Stato, IV, n. 401 del 2019) - atteso che tale provvedimento, come detto, è stato annullato dalla sentenza del T.a.r. per il Lazio, Sede di Roma. n. 7442 del 2019, confermata, con più ampia motivazione, dalla sentenza, di pari data, di questa Sezione che ha definito l'appello R.G. n. 8498 del 2019 proposto dalla Edison s.p.a.

4. L'esito complessivo della controversia induce a disporre la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio, con conseguente obbligo della Associazione Forum Ambientalista di restituire al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. le spese liquidate in primo grado, ove dal Ministero già corrisposte.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente

pronunciando sull'appello in epigrafe (R.G. n. 9231 del 2019), dichiara improcedibili gli appelli principale ed incidentale.

Compensa tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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**