



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4 del 2021, proposto da Comitato Opzione Zero, Progetto Nascere Meglio, Medicina Democratica-Movimento Lotta per la Salute Onlus, Ecoistituto del Veneto Alex Langer, Casa del Popolo Venezia Aps, Dario Giglio, Lisa Berti, Franca Marcomin, Aurora Tron, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Carla Ciani, Debora Pretin, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Veneto, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Franco Botteon, Antonella Cusin, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso la sede dell'Ente in Venezia, Cannaregio 23;

Comune di Venezia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Iannotta, Nicoletta Ongaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo

studio Antonio Iannotta in Venezia, S. Marco 4091;
Ministero per i Beni e Le Attività Culturali e per il Turismo-Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio, Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale, Ministero Interno - Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Venezia, Arpav - Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto, Azienda Ulss3 Serenissima, Prefettura - Ufficio Territoriali del Governo di Venezia non costituiti in giudizio;
Città Metropolitana di Venezia, Consiglio di Bacino Venezia Ambiente, Consiglio di Bacino Laguna di Venezia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Roberta Brusegan, Katia Maretto, Giuseppe Roberto Chiaia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
Ministero per i Beni e Le Attività Culturali e per il Turismo, Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrett. Stato, domiciliataria ex lege in Venezia, piazza S. Marco, 63;

nei confronti

Ecoprogetto Venezia S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Domenico Giuri, Alessandro Veronese, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

del Decreto del Direttore dell'Area Tutela e Sviluppo del Territorio della Regione Veneto n. 47 del 22.10.2020, di adozione ai sensi dell'art. 27 bis D.Lvo 152/2006 e ss.mm.ii. della determinazione positiva di conclusione della Conferenza di Servizi decisoria, costituente il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale ex art. 27 bis D.L.vo 152/2006 e ss.mm.ii. per il progetto denominato "Polo impiantistico di Fusina per la gestione dei rifiuti-progetto di aggiornamento tecnologico" presentato dalla società Ecoprogetto Venezia S.r.l. e di tutti gli atti e pareri nel medesimo compresi nonché connessi, presupposti e conseguenti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Veneto e di Comune di Venezia e di Ecoprogetto Venezia S.r.l. e di Città Metropolitana di Venezia e di Consiglio di Bacino Venezia Ambiente e di Consiglio di Bacino Laguna di Venezia e di Ministero per i Beni e Le Attività Culturali e per il Turismo e di Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 23 giugno 2021 la dottoressa Mariagiovanna Amorizzo e trattenuta la causa in decisione, ai sensi dell'art. 25 del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Le associazioni ed i cittadini ricorrenti impugnano gli atti del procedimento sfociato nel Decreto direttoriale n. 47 del 22.10.2020 di adozione della determinazione positiva di conclusione della Conferenza di Servizi decisoria, recante Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale ex art. 27 bis D.L.vo 152/2006 e ss.mm.ii. del progetto denominato "Polo impiantistico di Fusina per la gestione dei rifiuti-progetto di aggiornamento tecnologico" presentato dalla società Ecoprogetto Venezia S.r.l.

Il provvedimento comprende:

- il provvedimento favorevole di compatibilità ambientale (Decreto del Direttore della Direzione Ambiente n. 881 del 16.10.2020);
- l'approvazione del progetto e l'Autorizzazione Integrata Ambientale per le attività di cui al punto 5.2. lettera a) e al punto 5.3. lettera a) e b) dell'allegato VIII alla parte II del D.L.vo 152/2006 riferita alle fasi 1 e 2 previste dal cronoprogramma del progetto di cui al Decreto del Direttore della Direzione Ambiente n. 883 del 19.10.2020;
- l'autorizzazione paesaggistica ai sensi del D.L.vo 42/2004 in conformità al parere

del 2.4.2020 prot. n. 14234 della Soprintendenza Archeologica, Belle Arti e Paesaggio per il Comune di Venezia e Laguna;

- il permesso di costruire, riferito alle fasi 1 e 2 previste dal cronoprogramma del progetto, in conformità al parere di conformità urbanistica del Comune di Venezia favorevole con prescrizioni, di cui alla nota prot. n. PG2020/254953 del 16.06.2020;

- il parere del 12.8.2020 prot. n. ADSP MAS.U.0011358 dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale;

- il parere di conformità del Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Venezia formalizzato tramite SUAP del Comune di Venezia con nota prot. n. 28917 del 19.10.2020;

Il progetto riguarda l'aggiornamento del Polo impiantistico di Fusina che comprendeva in origine un impianto di incenerimento di rifiuti, due linee di produzione di CDR (ora CSS) destinato ad essere smaltito nella vicina centrale termoelettrica Palladio e una linea di produzione di compost.

Negli anni sono state chiuse sia la linea di produzione di compost sia l'inceneritore che non è stato, quindi, inserito nell'allegato A del D.P.C.M. 10.8.2016 volto alla *“individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di rifiuti urbani ed assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati”*

Nel 2017, su istanza di Ecoprogetto la Regione Veneto ha autorizzato con D.G.R.V. n. 1881 del 22.11.2017 la costruzione e l'esercizio di un nuovo impianto di produzione di energia elettrica alimentato a biomassa costituito da due linee di combustione L1 e L2 con potenza immessa rispettivamente di 20 e 27,9 MWt. alimentate da forni a griglia e veniva previsto che la linea L1 fosse realizzata utilizzando le strutture del vecchio inceneritore.

L'autorizzazione oggetto di impugnazione fa seguito alle istanze presentate in data 28.2.2019 e 29.3.2019 con le quali la società Ecoprogetto ha chiesto alla Regione

Veneto ai sensi dell'art. 27 bis D.L.vo 152/2006 e s.m.i. e L.R.V. 4/2016 l'attivazione del procedimento finalizzato all'acquisizione del provvedimento autorizzatorio unico regionale in relazione al progetto di aggiornamento tecnologico del Polo impiantistico già esistente.

Il progetto prevede:

1. Efficientamento produzione di energia nella centrale elettrica e termica di cogenerazione con utilizzo della frazione legnosa dal pretrattamento della frazione verde da differenziate urbane;
2. Efficientamento produzione di energia nella centrale elettrica e termica di cogenerazione con utilizzo di CSS prodotto internamente dalla lavorazione dei rifiuti residui dalle differenziate urbane;
3. Essiccamento fanghi da depurazione acque reflue urbane e di percolato di discarica con calore di recupero dalla centrale di cogenerazione interna e utilizzo dei rifiuti essiccati nelle linee di produzione energia;
4. Copertura della banchina ricevimento rifiuti e trattamento lavorazione verde con vaglio stellare;
5. Miglioria tecnica con introduzione impianto di selezione collettori ottici della frazione secca con recupero carta, plastica, vetro, metalli ecc., a monte dell'attuale di produzione CSS;
6. Copertura area stoccaggio scorie e ceneri;
7. Adeguamento sistema trattamento FORSU.

Sull'intero progetto (comprendente tutte le linee L1, L2 e L3) veniva acquisito il parere del Comitato VIA (parere n. 118 del 20.5.2020).

L'istanza di provvedimento unico autorizzatorio, invece, successivamente (con nota prot. reg. n. 235678 del 16.6.2020) veniva limitata dal proponente alle linee L1 e L2.

I ricorrenti, premettendo gli elementi ritenuti necessari a provare la propria legittimazione ed interesse a ricorrere, hanno impugnato il provvedimento in

epigrafe, ritenendolo illegittimo per i seguenti motivi:

1. Violazione e/o falsa applicazione art. 27 bis comma 2 D.L.vo 152/2006 e ss.mm.ii. per mancato coinvolgimento del Comune di Mira nel procedimento autorizzatorio. Violazione del principio di buon andamento della P.A. ex art. 97 Cost. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, irragionevolezza, arbitrarietà e contraddittorietà manifeste.

2. Violazione di legge: violazione e/o falsa applicazione art. 23 comma 4 Direttiva 2008/98/CE e art. 35 comma 3 D.L. 12.9.2014 n. 133, convertito con legge 11.11.2014 n.

164. Violazione dei principi dell'ordinamento comunitario ex art.1, comma 1, L. 241/90 e ss.mm.ii. Eccesso di potere per difetto assoluto di istruttoria, manifesta illogicità e arbitrarietà, travisamento dei presupposti. Sviamiento di potere.

3. Violazione di legge: violazione e/o falsa applicazione degli artt. 7bis comma 2 e 27 bis comma 1 D.L.vo 152/2006 e ss.mm.ii.; Parte II Allegato II bis comma 1 lett. a) e Allegato III lett. m) n) D.L.vo 152/2006 e ss.mm.ii. per mancata verifica di assoggettabilità a VIA statale. Incompetenza. Eccesso di potere per difetto assoluto di istruttoria e motivazione, illogicità e arbitrarietà manifeste, travisamento dei presupposti. Sviamiento di potere.

4. Violazione di legge: violazione e/o falsa applicazione art. 22 comma 3 lett. D) D.L.vo 152/2006 e ss.mm.ii., Allegato VII punto 2 alla Parte Seconda D.L.vo 152/2006 e ss.mm.ii. per mancata descrizione delle alternative del progetto, compresa l'alternativa zero. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, illogicità ed irrazionalità manifeste. Violazione del principio della gerarchia dei rifiuti di cui all'art. 179 D.L.vo 152/2006 e di cui alle Direttive 2008/98/CE, 2018/849/CE, 2018/850/CE, 2018/851/CE come da ultimo recepite con Decreti Legislativi 116/2020, 118/2020, 119/2020 e 121/2020.

5. Violazione di legge: violazione e/o falsa applicazione art. 22 e Allegato VII comma 5 lett. e) Parte II^ D.L.vo 152/2006 e s.m.i. per mancata valutazione degli effetti cumulativi del progetto. Eccesso di potere per difetto assoluto di istruttoria,

manifesta arbitrarietà e illogicità, travisamento dei presupposti.

6. Illegittimità della DGRV n. 1400/2017 paragrafo 2.2 punto 23) per violazione e/o falsa applicazione art. 6.3 Direttiva 92/43/CEE (Direttiva Habitat).

Violazione di legge: violazione e/o falsa applicazione art. 6.3 Direttiva 92/43/CEE (Direttiva Habitat) sotto ulteriore profilo, art. 5 D.P.R. 357/1997 (come modificato con D.P.R. 120/2003), art. 10, comma 3 D.L.vo 152/2006 e ss.mm.ii. e art. 2.2. Allegato A) D.G.R.V. 29.8.2017 n. 1400 per mancata valutazione di incidenza ambientale del progetto de quo. Violazione del principio di precauzione ex art. 3 ter D.L.vo 152/2006 e ss.mm.ii., nonché dei principi generali di ragionevolezza ed adeguatezza. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, manifesta illogicità e arbitrarietà.

7. Violazione di legge: violazione e/o falsa applicazione art. 237 octies comma 5 D.L.vo 152/2006 e ss.mm.ii. in tema di rifiuti pericolosi, art. 27 bis comma 1 D.L.vo 152/2006 e ss.mm.ii. Violazione del principio di precauzione di cui agli artt. 3 ter e 301 D.L.vo 152/2006 e s.m.i. e art. 191 Trattato TFUE nonché art. 32 Cost. Violazione dei principi di adeguatezza e ragionevolezza dell'azione amministrativa. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, manifesta illogicità, contraddittorietà e arbitrarietà.

8. Violazione di legge: violazione e/o falsa applicazione della Decisione di Esecuzione (UE) 2019/2010 della Commissione del 12.11.2019 che stabilisce le conclusioni sulle Migliori Tecniche Disponibili (BAT) per l'incenerimento dei rifiuti. Violazione e/o falsa applicazione art. 4 - 22 Direttiva 98/2008 s.m.i., Violazione D.L.vo 152/2006 nelle seguenti disposizioni: art. 29 quinquies e sexies, art 29sexies comma 9, art. 179 commi 1 e 2, art. 181 comma 1, art. 182 comma 2, art. 182ter commi 1 e 6, art. 205 comma 6bis e 6quater; art. 217 comma 1, art. 237 terdecies commi 4,6,7,8,10. Violazione art.1 D.lgs. 121/2020 e art. 4 DM 95/2019. Violazione del principio di prevenzione.

Si sono costituite in giudizio le amministrazioni resistenti, sollevando

preliminarmente eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione ed interesse dei ricorrenti e controdeducendo nel merito.

La domanda cautelare formulata con il ricorso è stata accolta ai soli fini della sollecita fissazione del merito, ai sensi dell'art. 55, comma 10, cod. proc. amm.

All'udienza del 23 giugno 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1.L'eccezione di inammissibilità per difetto di legittimazione e di interesse dei ricorrenti è fondata. In particolare, difetta una sufficiente allegazione dei presupposti di legittimazione delle associazioni ambientaliste ricorrenti, mentre, con riguardo ai ricorrenti persone fisiche non v'è una sufficiente dimostrazione dell'interesse ad agire.

Com'è noto ed anche recentemente ribadito dal giudice d'appello, l'impugnazione dei titoli edilizi, e più in generale degli atti di assenso alla realizzazione di qualsiasi impianto che incida sul territorio, come nel caso presente, un impianto produttivo, non fa eccezione ai principi generali del processo amministrativo, che impongono perché possa pervenirsi ad una decisione di merito, la sussistenza delle condizioni dell'azione, ossia, in una giurisdizione soggettiva, la titolarità in capo al ricorrente sia della legittimazione che dell'interesse al ricorso.

Entrambe le condizioni dell'azione sono necessarie, onde evitare che il giudizio amministrativo si trasformi in una sorta di giurisdizione oggettiva, in cui, più che tutelare interessi di parte, si finisca per tutelare l'astratto interesse alla legalità amministrativa (T.A.R. Veneto, 22 aprile 2021, n. 532).

2. Con riguardo alla legittimazione ad agire degli enti collettivi si è recentemente pronunciata l'Adunanza Plenaria con la sentenza n. 6 del 20 febbraio 2020. La pronuncia ha ribadito la regola tradizionale per cui i soggetti collettivi ai quali non sia riconosciuta *ex lege* la legittimazione ad agire a tutela di interessi diffusi, possono agire a tutela dei suddetti interessi sulla base di distinti e concorrenti elementi. Essi devono *"perseguire statutariamente in modo non occasionale*

obiettivi di tutela" dell'interesse considerato, devono "possedere un adeguato grado di rappresentatività e stabilità" ed "avere un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa".

E' stato, in particolare, sottolineato che ai fini della legittimazione non è sufficiente il solo scopo associativo a rendere differenziato un interesse diffuso o adespota, facente capo alla popolazione nel suo complesso, come quello della salvaguardia dell'ambiente, né l'astratta titolarità del diritto all'informazione ambientale, specie quando tale scopo associativo si risolve nell'utilizzazione delle finalità sociali ed ambientali per superare la carenza delle concrete ragioni di proposizione dell'azione giurisdizionale (Cons. St., sez. VI, 5 dicembre 2002, n. 6657; sez. V, 9 dicembre 2013, n. 5881), fermo restando che la necessaria sussistenza del requisito dello stabile collegamento con il territorio esclude la legittimazione di quei comitati occasionali, costituiti cioè proprio ed esclusivamente al fine di ostacolare specifiche iniziative asseritamente lesive dell'ambiente o per impugnare specifici atti" (Cons. St., sez. V, 18 aprile 2012, n. 2234; sez. IV, 21 agosto 2013, n. 4233; 19 febbraio 2010, n. 1001).

2.1 Nel caso di specie, difetta una compiuta allegazione e prova dei requisiti di legittimazione in capo alle associazioni ricorrenti. Al di là della coerenza delle finalità statutarie con gli obiettivi di tutela ambientale – che per talune di esse è solo genericamente affermata nell'ambito di un più ampio spettro di finalità di promozione sociale e culturale – non è stata data prova per nessuna delle associazioni ricorrenti di alcuno degli altri requisiti di legittimazione. Non risultano indicati, infatti, nè il numero degli associati, rilevante ai fini della prova della rappresentatività, né le attività concretamente svolte sul territorio, ai fini della prova dello stabile collegamento con il territorio.

2.2 E', altresì, fondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di interesse dei ricorrenti persone fisiche.

In punto di legittimazione e di interesse, essi richiamano l'orientamento giurisprudenziale che ritiene sufficiente la *vicinitas* al fine di riscontrare

legittimazione ad agire e l'interesse a ricorrere avverso i titoli edilizi e le autorizzazioni ambientali, senza necessità di addurre specifici pregiudizi derivanti dalle violazioni censurate.

Lo stabile collegamento con la zona interessata dagli effetti del progetto risulterebbe evidente dalla ridotta distanza esistente tra l'impianto e le abitazioni in cui essi risiedono (km 2,7 quanto alla sig.ra Berti, km 2,4 quanto alla sig.ra Tron, km 3,2 quanto al sig. Giglio e km 4,6 quanto alla sig.ra Marcomin).

Affermano, comunque, che il pregiudizio arrecato dal progetto autorizzato consisterebbe nella significativa variazione del quadro emissivo già autorizzato, derivante dall'implementazione qualitativa (aggiunta di CSS e di fanghi essiccati) e quantitativa della linea di alimentazione dell'impianto termico, con inevitabile dispersione e ricaduta dei fumi in uscita dai camini anche a diversi di km di distanza.

E' noto che la questione relativa ai presupposti della legittimazione all'impugnazione dei titoli edilizi, e più in generale degli atti di assenso alla realizzazione di impianti che incidano sul territorio è stata di recente rimessa all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato dal Consiglio di Giustizia amministrativa, con l'ordinanza del 27 luglio 2021, n. 759 che ha passato in rassegna gli orientamenti formati in materia, enucleandone due.

Secondo un primo orientamento, ritenuto maggioritario, a soddisfare entrambe le condizioni dell'azione sarebbe sufficiente la *vicinitas* del ricorrente all'area dell'intervento, non essendo necessaria anche l'allegazione e la prova di uno specifico pregiudizio derivante dall'attività intrapresa sul suolo limitrofo (fra le molte Cons. St., sez. IV, 8 giugno 2021 n. 4387, sez. VI, 28 aprile 2021 n. 3430, sez. II, 10 marzo 2021, n. 2056, sez. VI, 6 marzo 2018 n. 1448, 23 maggio 2019 n. 3386 e sez. IV 17 giugno 2014 n. 3094 V sez., n. 6082/2013 Sez. V, 10 luglio 1981, n. 360; Sez. V, 17 aprile 1973, n. 399).

Secondo altro orientamento, invece, occorrerebbe tenere distinti i due profili,

essendo la *vicinitas* idonea a radicare la legittimazione ad agire, ma non a fondare l'interesse a impugnare, dovendosi ulteriormente dimostrare che quanto contestato abbia la capacità di propagarsi sino a incidere negativamente sulla proprietà del ricorrente (Cons. Stato, sez. V, 16 giugno 2021 n. 4650, sez. II, 1 giugno 2020 n. 3440, sez. IV, 13 marzo 2019 n. 1656, sez. IV, 22 giugno 2018 n. 3843, sez. IV, 15 dicembre 2017, n. 908, sez. VI, 18 ottobre 2017 n. 4830 e sez. IV 19 novembre 2015, n. 278). Il ricorrente sarebbe tenuto a fornire la prova concreta del *vulnus* specifico inferto dagli atti impugnati alla propria sfera giuridica, quali il deprezzamento del valore del bene o la concreta compromissione del diritto alla salute ed all'ambiente.

Il Consiglio di Giustizia amministrativa dà conto, inoltre, di una declinazione di tale secondo orientamento, fatta propria da una recente sentenza del Consiglio di Stato della V Sezione (la n. 3247 del 21/04/2021) che, nel riepilogare i contrapposti orientamenti, ha evidenziato come, negli esiti decisori, essi non conducano a soluzioni nettamente differenziate, poiché in svariate ipotesi, la relazione di prossimità con l'intervento è sufficiente anche ad evidenziare le ragioni di pregiudizio arrecato alla sfera giuridica del ricorrente (*“il concetto di vicinitas, anche in termini logici, è infatti una sintesi verbale, una formula riassuntiva che sta a indicare una situazione nella quale, nella normalità dei casi, il pregiudizio proveniente dal titolo impugnato secondo il comune apprezzamento sussiste, senza bisogno di speciali dimostrazioni”*). Essa, infatti, costituisce una situazione che può comportare, nel concreto rispetto al tipo di impianto di cui si parla, *“un pregiudizio almeno presumibile al vicino”* (...) *“una sorta di presunzione, che però non è assoluta, nel senso che ove vi sia una specifica contestazione della controparte, l'allegazione non basta, bisogna verificare che il pregiudizio esista davvero”*. L'onere della relativa dimostrazione, secondo i principi, spetta poi alla parte interessata, ovvero al soggetto che agisce, e in mancanza il ricorso dovrà essere dichiarato inammissibile per difetto di interesse (Cons. St., sez. V, 21 aprile 2021 n. 3247 e sez. IV 14 giugno 2021 n. 4557).

Nel prendere posizione sulla questione rimessa all'Adunanza Plenaria, il C.G.A.R.S., pur ritenendo preferibile l'orientamento che ritiene sufficiente a radicare la legittimazione e l'interesse ad agire la sola *vicinitas*, ha, tuttavia, ammesso che possano ricorrere *“casi controversi rispetto ai quali la nozione di vicinitas non sia idonea a evidenziare di per sé la sussistenza dell'interesse a ricorrere. Sono i casi in cui le eccezioni di parte e il rilievo d'ufficio ex art. 73 c.p.a. possono far risaltare la mancata evidenza dell'interesse a ricorrere sulla base della sola vicinitas, così attualizzando l'onere del ricorrente di indicare la sussistenza dei presupposti dell'interesse a ricorrere, pena l'inammissibilità della domanda di tutela”* e, in tali ipotesi, pertanto, sia pure con talune precisazioni, riconosce che l'interesse concreto alla decisione debba essere sufficientemente evidenziato dal ricorrente.

Questa Sezione aderisce al secondo degli orientamenti, ritenendolo maggiormente coerente con i principi generali sulle condizioni dell'azione e con la natura soggettiva della giurisdizione amministrativa, in quanto, se si volesse aderire a una diversa impostazione si giungerebbe ad *“elevare un astratto interesse alla legalità a criterio di legittimazione, senza che sia necessario far valere un interesse giuridicamente protetto, per tale via coniando (senza autorizzazione legislativa) una sorta di azione popolare”* (in termini: Tar Lombardia, Milano, Sez. II, 4 maggio 2015, n. 1081; Tar Veneto, Sez. II, 15 febbraio 2018, n. 324, T.A.R. Veneto, sez. II, 4 settembre 2018, n. 873, T.A.R. Veneto, sez. II, 17 settembre 2019, n. 986, T.A.R. Veneto, sez. II, 22 gennaio 2020, n. 64).

Pertanto, perché possano ritenersi sussistenti la legittimazione e l'interesse ad agire, occorre che sia dato riscontro non soltanto dello stabile collegamento del ricorrente con il luogo dell'intervento, ma anche di un pregiudizio, quantomeno potenziale, alla sua sfera giuridica riconducibile all'intervento che s'intende contestare e che l'annullamento del provvedimento farebbe cessare (C.d.S., A.P., 25 febbraio 2014 n. 9). Tale riscontro è richiesto quantomeno in tutti i casi in cui la modifica del

preesistente assetto edilizio non si dimostri *ictu oculi*, ovvero sulla scorta di sicure basi statistiche tratte dall'esperienza, pregiudizievole per la qualità (urbanistica, paesaggistica, ambientale) dell'area in cui insiste la proprietà del ricorrente, ovvero sia suscettibile di comportarne un deprezzamento commerciale.

La precisazione da ultimo riportata si pone in linea con l'orientamento del Consiglio di Stato, (espresso da ultimo nelle sentenze n. 3247 del 21 aprile 2021 e n. 4557 del 14 giugno 2021), alla stregua del quale, ove l'esistenza di un pregiudizio, anche solo potenziale (non rilevabile *ictu oculi*), derivante dall'intervento, sia oggetto di specifica contestazione, spetta al ricorrente l'onere di fornirne la dimostrazione, in mancanza dovendosi dichiarare il ricorso inammissibile per difetto di interesse (Cons. St., sez. V, 21 aprile 2021 n. 3247 e sez. IV 14 giugno 2021 n. 4557).

Nel caso di specie è avvenuto che, all'affermazione dei ricorrenti secondo cui dall'intervento conseguirebbe una *“significativa variazione del quadro emissivo già autorizzato”* e la *“inevitabile dispersione e ricaduta dei fumi in uscita dai camini anche a diversi di km di distanza”*, le parti resistenti hanno contrapposto uno studio commissionato (studio *“LOD”*) dal proponente e valutato dalla Regione nell'ambito del procedimento di valutazione di impatto ambientale, dal quale è emerso che gli impatti emissivi significativi – di cui i ricorrenti si dolgono - si producono solo entro il perimetro dell'area di Ecoprogetto o, al più, nelle immediate vicinanze e non sono, quindi, idonei a raggiungere i fondi di proprietà dei ricorrenti.

Il decreto VIA riferisce che lo studio condotto dal proponente ha simulato la dispersione degli inquinanti su scala locale prendendo in considerazione una griglia di calcolo di 6 km per 6 km e un passo di griglia di 250 metri. Sono stati individuati sette recettori sensibili. I risultati delle simulazioni sono stati confrontati con i valori limite di cui al D.Lgs. 155/2010. È stato, inoltre, effettuato un confronto con i valori di fondo ambientale rilevati presso la stazione di qualità dell'aria di Parco Bissuola.

La Regione ha rilevato, inoltre, che lo studio è stato condotto ipotizzando

condizioni di operatività dell'impianto particolarmente cautelative, che non trovano riscontro nelle modalità ordinarie di attività (ad esempio, i dati sono stati calcolati prendendo in considerazione un'attività ininterrotta di 24 ore al giorno).

Inoltre, ha affermato che, al fine di valutare la significatività dell'impatto, è stato utilizzato un criterio indicativo ricavato dalle Linee guida ANPA del 2001 che considera l'impatto di una fonte "*significativo*" se è superiore al 5% del valore limite fissato dal D.Lgs. 155/2010.

Sulla base dei suddetti presupposti la Regione ha concluso che:

- *“le concentrazioni di massime sul dominio sono rappresentative dell'area in cui vi è maggior impatto della ditta. E' condivisibile quanto affermato dal proponente “che in quasi la totalità dei casi il punto di massimo del dominio ricade all'interno dell'area operativa della società Ecoprogetto Venezia. Solo in un numero molto limitato di casi, il punto di massimo del dominio ricade appena all'esterno delle aree Ecoprogetto, comunque nelle immediate vicinanze, quindi all'interno dell'area operativa industriale.”.*

- I valori risultati superiori al 5% sono comunque da valutare tenuto conto delle condizioni particolarmente cautelative ipotizzate nello studio, che, nella gestione operativa ordinaria, hanno una scarsa probabilità di verificarsi.

- Presso i recettori sensibili gli indicatori risultano inferiori al 5% del valore limite, *“tranne per la media oraria di NO2 e dell'Arsenico per cui valgono le considerazioni già espresse (frutto di ipotesi altamente cautelative)”.*

Gli esiti dello studio svolto sul quadro emissivo dell'impianto smentiscono l'assunto da cui muovono i ricorrenti persone fisiche, secondo cui le proprie abitazioni possono essere investite da emissioni significative derivanti dall'intervento in esame.

Anche a non voler pretendere dai ricorrenti la prova positiva del pregiudizio derivante dall'intervento, per far riemergere la presunzione di lesività del medesimo che essi invocano, sarebbe stata necessaria una specifica contestazione

dello studio nel suo fondamento tecnico-scientifico, mentre gli argomenti utilizzati si limitano ad affermazioni generiche su una pretesa contraddittorietà ed implausibilità delle valutazioni effettuate, fondate su riferimenti non del tutto pertinenti.

I ricorrenti affermano che lo studio sarebbe contraddittorio perché giunge a circoscrivere l'ambito degli impatti significativi al perimetro di insediamento dell'impianto, mentre assume come scala spaziale per la simulazione un'area ben più ampia.

La suddetta considerazione, tuttavia, non evidenzia, ad avviso del Collegio, alcuna contraddittorietà. Il dominio di calcolo per la "*valutazione numerica delle dispersioni*", individuato in una griglia di 6x6 km, è uno strumento di analisi che definisce l'area astrattamente suscettibile di impatto, in modo comprendere anche i valori di concentrazione più bassi, mentre evidentemente non indica il perimetro entro cui le emissioni sono significative, che può emergere solo all'esito dello studio.

Neppure è dato comprendere la ragione per cui sarebbe illogico e non utile ai fini del suddetto studio, aver preso in considerazione recettori sensibili collocati ad una distanza ravvicinata dall'impianto, atteso che, di regola, la rilevazione presso un recettore posto a breve distanza dalla fonte di emissione consente di captare gli inquinanti in concentrazioni più elevate, così fornendo informazioni più attendibili.

Né possono fornire un valido elemento di confronto del quadro emissivo oggetto della simulazione, gli studi sulle ricadute dei fumi di impianti presenti nella zona non con caratteristiche di potenza e di alimentazione diverse da quello in esame. I ricorrenti hanno preso in considerazione la Centrale "*Palladio*" che, tuttavia, ha una potenza nettamente superiore a quella dell'impianto in esame. Hanno richiamato, inoltre, "*l'indagine epidemiologica sul rischio sarcoma in rapporto all'esposizione ambientale da diossine emesse da impianti industriali e di incenerimento*" commissionata dalla Provincia di Venezia alla Regione Veneto e presentata nel 2007, che tuttavia è riferita all'intera situazione impiantistica dell'area di Porto

Marghera, in un contesto giuridico e tecnologico risalente nel tempo (lo studio epidemiologico prende in considerazione dati raccolti tra il 1972 ed il 1986) di cui non è dato conoscere la comparabilità con quello attuale.

La conferma di ciò deriva dalla stessa indagine del 2007, che, a pagina 26, afferma:

“I livelli di inquinamento dell’atmosfera da sostanze diossino-simili sono significativamente scesi in seguito alla chiusura degli inceneritori di prima generazione e all’introduzione dei sistemi di post-combustione dei fumi”)

In definitiva, quindi, se non è implausibile ritenere che il rilascio di un’autorizzazione ambientale per il potenziamento di un impianto e la modifica della sua alimentazione con rifiuti possa far presumere un qualche impatto pregiudizievole sulle condizioni di vita degli abitanti dell’intorno, tuttavia, nel caso di specie, una siffatta presunzione non può affermarsi, essendo smentita da uno specifico studio (positivamente valutato dall’Amministrazione) la cui attendibilità non è stata efficacemente messa in dubbio dai ricorrenti che si sono limitati a contestarla con argomentazioni generiche.

Pertanto, anche a non voler pretendere dai ricorrenti una prova positiva del pregiudizio potenzialmente derivante dall’intervento, l’assenza di argomenti volti a contestare specificamente gli esiti dello studio, impedisce di ritenere provato il pregiudizio allegato.

Non essendo stata sufficientemente dimostrata l’esistenza del pregiudizio lamentato dai ricorrenti persone fisiche, il ricorso deve, pertanto, essere dichiarato inammissibile per carenza di interesse.

Altri impatti, che pure, in astratto, potrebbero derivare dall’intervento (maggiore traffico veicolare, impatti odorigeni, riduzione del valore di mercato degli immobili), non sono stati prospettati e comunque, tenuto conto della collocazione delle abitazioni dei ricorrenti in aree non contigue all’impianto e della preesistenza di una linea di produzione di energia termica, non appaiono configurabili.

In conclusione, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile per difetto di

legittimazione degli enti collettivi e di interesse dei ricorrenti persone fisiche.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Condanna le parti ricorrenti al pagamento delle spese di lite che liquida in € 3.000,00 (oltre IVA e CPA) in favore della Regione Veneto, €3.000,00 (oltre IVA e CPA) in favore di Ecoprogetto s.r.l., € 1.000,00 (oltre IVA e CPA) nei confronti della Città Metropolitana di Venezia, € 1.000,00 (oltre IVA e CPA) nei confronti del Consiglio di Bacino Laguna di Venezia ed € 1.000,00 (oltre IVA e CPA) nei confronti del Consiglio di Bacino Venezia Ambiente, le compensa per le altre parti.

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

Così deciso in Venezia, nella camera di consiglio tenutasi da remoto il 23 giugno 2021 in modalità videoconferenza, con l'intervento dei magistrati:

Alberto Pasi, Presidente

Daria Valletta, Referendario

Mariagiovanna Amorizzo, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Mariagiovanna Amorizzo

IL PRESIDENTE
Alberto Pasi

IL SEGRETARIO