

# Rinnovo/riesame dell'autorizzazione integrata ambientale di un termovalorizzatore di rifiuti secchi tritovagliati

Cons. Stato, Sez. IV 22 giugno 2023, n. 6143 - Mastrandrea, pres.; Loria, est. - Comitato Donne 29 agosto e Associazione Forum Ambientalista (avv.ti Giudice, De Micco e Auriemma) c. Regione Campania (avv. Marzocchella) ed a.

**Ambiente - Rinnovo/riesame dell'autorizzazione integrata ambientale di un termovalorizzatore di rifiuti secchi tritovagliati.**

(Omissis)

## FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente contenzioso è costituito:

- a) dal decreto dirigenziale della Regione Campania n. 1653 del 1° dicembre 2014, unitamente agli allegati, e in particolare agli allegati "A" e "B", avente ad oggetto il rinnovo/riesame dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) del termovalorizzatore di rifiuti secchi tritovagliati, con capacità termica massima di 340 MWt, sito in Acerra, località Pantano, a seguito dell'istanza di rinnovo presentata in data 22 novembre 2012;
- b) dalla deliberazione della Giunta regionale n. 62 del 19 gennaio 2007;
- c) dai decreti dirigenziali n. 16 del 30 gennaio 2007 e n. 369 del 18 marzo 2014;
- d) dalla nota del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 21 marzo 2013 prot. DVA-2013-007025, con la quale il Ministero dell'ambiente ha attestato la competenza regionale per il rilascio dell'AIA;
- e) dalle note della Regione Campania prot. n. 238233 del 3 aprile 2013, prot. n. 267241 del 15 aprile 2014, prot. n. 409169 del 16 giugno 2014, prot. n. 627197 del 24 settembre 2014;
- f) dalle note dell'ARPAC prot. n. 480771 del 10 luglio 2014 e prot. n. 60424 del 20 ottobre 2014;
- g) dalle note della Provincia di Napoli prot. n. 481996 del 10 luglio 2014 e prot. n. 694871 del 20 ottobre 2014, dalle note prot. n. 481996 del 10 luglio 2014 e prot. n. 799857 del 26 novembre 2014 contenenti il rapporto tecnico istruttorio della Seconda Università degli Studi di Napoli e dell'Università del Sannio;
- h) dalla nota prot. n. 800328 del 26 novembre 2014, contenente il parere della Provincia di Napoli – Dipartimento tecnico dell'Ambiente.

2. Con il ricorso di primo grado i ricorrenti – dopo avere premesso una articolata descrizione della situazione di fatto (da pag. 8 a pag. 22) - hanno articolato sei motivi di ricorso:

*I. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 4, 5 l. n. 241/1990; Violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e 29 ter e ss. d.lgs. n. 152 del 2005; Violazione e falsa applicazione dei principi di imparzialità e buon andamento; Incompetenza relativa.*

*II. Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 9 e 32 Cost. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 14, 14 ter e 14 quater l. n. 241/1990. Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 bis, 3 sexies, 29 bis e ss. d.lgs. n. 152 del 20106; Eccesso di potere per assenza di istruttoria, difetto di motivazione, illogicità manifesta. Violazione e falsa applicazione dei principi di precauzione e di prevenzione.*

*III. Violazione e falsa applicazione degli artt. 8 e ss. d.lgs. n. 133 del 2005; Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e ss. d.lgs. n. 152 del 2006.*

*Violazione e falsa applicazione dei principi in materia di precauzione e di prevenzione. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, illogicità manifesta.*

*IV. Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 9, 32, 97 Cost. Difetto di istruttoria e di motivazione.*

*V. Violazione e falsa applicazione dell'art. 2, 3 e 7 Direttiva 2003/4 CEE del 28 gennaio 2008; violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 3, 7 10, 14 l. n. 241/1990 s.m.i. Eccesso di potere per difetto di motivazione.*

*VI. Violazione e falsa applicazione degli artt. 216 e 217 del testo unico delle leggi sanitarie di cui al R.D. n. 1265 del 1934.*

I ricorrenti hanno chiesto altresì al T.a.r. per la Campania, sede di Napoli, di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del decreto legge 23 maggio 2008 n. 90, convertito in legge 14 luglio 2008 n. 123, in quanto nel disporre "Al fine di consentire il pieno rientro dall'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania, in deroga al parere della Commissione di valutazione di impatto ambientale in data 9 febbraio 2005, fatte salve le indicazioni a tutela dell'ambiente e quelle concernenti le implementazioni impiantistiche migliorative contenute nel medesimo parere e nel rispetto dei limiti di emissione ivi previsti, è autorizzato, presso il termovalorizzatore di Acerra, il conferimento e il trattamento dei rifiuti aventi i seguenti codici CER: (...) per un quantitativo massimo pari a 600.000 tonnellate", violerebbe gli artt. 3, 9, 32, 97 nonché l'art. 71 della Costituzione.

In via subordinata i ricorrenti hanno chiesto di rimettere la causa alla Corte di Giustizia dell'Unione europea per



l'interpretazione pregiudiziale del diritto dell'Unione in relazione alla conformità allo stesso delle norme nazionali rilevanti richiamate negli atti impugnati.

3. Con la impugnata sentenza il primo giudice:

- ha respinto le eccezioni sollevate dalle controparti processuali in ordine alla presunta carenza di legittimazione attiva e di interesse a ricorrere degli enti ricorrenti;
- ha respinto la richiesta di estromissione avanzata dall'ARPAC *"poiché, tra gli atti impugnati, figurano anche note emesse da tale amministrazione e riportate in epigrafe"*;
- ha respinto il ricorso nel merito;
- ha compensato le spese del giudizio.

4. Con l'appello in esame, composto da 54 pagine, premessa una parte dedicata alla parte in fatto e ai profili ambientali e sanitari del territorio di Acerra, la parte appellante ha articolato nn. 6 motivi (da pagina 15 a pagina 53):

*I. Erronea interpretazione e violazione dell'art. 112 c.p.c.. Error in iudicando. In particolare, errore nel ritenere applicabile l'art. 7, comma 4 ter, del d.lgs. 152/2006. Incompetenza relativa. Violazione e falsa applicazione del principio di imparzialità, terzietà e buon andamento della pubblica amministrazione.*

*II. Error in procedendo. Violazione dell'art. 112 c.p.c.. In particolare, errore nel ritenere corretta e sufficiente l'individuazione dei presupposti di fatto nonché dell'intera istruttoria del procedimento amministrativo. Contraddittorietà della motivazione. Violazione degli artt. 3, 32 e 117 Cost. Violazione dei principi comunitari di precauzione, di prevenzione, di effettività della tutela dell'ambiente nonché del primato.*

*III. Error in iudicando. In particolare, errore nell'aver ritenuto non violato l'art. 8 del d.lgs. n. 133 del 2005 e gli artt. 3 e ss. del d.lgs. n. 152 del 2006. Violazione falsa applicazione dei principi di precauzione e di prevenzione. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Illogicità manifesta.*

*IV. Error in procedendo. Violazione dell'art. 112 c.p.c.. In particolare, errore nel non aver esaminato il vizio di difetto di istruttoria per omesso esame delle matrici ambientali. Error in iudicando. Violazione e falsa applicazione degli artt. 4, 29 sexies e 29 octies del d.lgs. n. 152 del 2006. Violazione degli artt. 11 e 191 del TFUE. Violazione dei principi di precauzione e di prevenzione. Violazione di direttive self-executing.*

*V. Error in iudicando. In particolare, errore per avere ritenuto non violati gli artt. 20 ter e 29 sexies del d.lgs. n. 152 del 2006.*

*VI. Error in procedendo. In particolare errore per non aver esaminato il vizio di violazioni e falsa applicazione degli artt. 216 e 217 del testo unico leggi sanitarie di cui al R.D. n. 1265 del 1934.*

4.2. L'appellante ha altresì proposto quesiti pregiudiziali da rimettere alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

4.3. Con deposito del 15 dicembre 2016 la parte appellante ha comunicato la nomina di nuovo difensore, in persona dell'avvocato Rosetta Vergati; con successivo deposito del 24 novembre 2021, la parte appellante ha nominato, in sostituzione dell'avvocato Vergati, l'avvocato Nunzio Giudice.

4.4. Si è costituita in giudizio l'ARPAC, che ha rilevato che i pareri espressi dall'Agenzia non rivestono carattere vincolante e quindi le Autorità procedenti possono, sulla base delle proprie istruttorie, esprimere un parere anche diverso da quello dell'Agenzia.

4.5. Si è costituita in giudizio la Regione Campania, con memoria del 13 maggio 2016.

4.6. Si è costituita in giudizio A2a - autorizzata con decreto presidenziale n. 2011 del 21 ottobre 2022 al superamento dei limiti dimensionali della propria memoria difensiva fermo restando il limite dei 100.000 caratteri - che ha sollevato:

a) eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse poiché, indipendentemente da quali siano i motivi di ricorso (attinenti alla fase procedimentale ovvero al merito del provvedimento) non sarebbe contestato né contestabile che l'eventuale annullamento della impugnata AIA 2014 determinerebbe, ai sensi di quanto disposto dall'art. 29 octies comma 11 d.lgs. 152/2006, la riviscenza della precedente AIA 2008 le cui prescrizioni (ed anche questo è incontestato) sono assai meno stringenti sotto il profilo della tutela ambientale di quelle della AIA oggetto di causa.

b) eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di un interesse concreto ed attuale allorché non dimostra realmente come i miglioramenti e/o le restrizioni emissive introdotte con la AIA rinnovata nel 2014 possano determinare concretamente ai cittadini di Acerra quell'aggravio ambientale e sanitario peggiorativo rispetto all'interesse tutelato dal ricorrente rispetto alla precedente AIA 2009;

c) eccezione di improcedibilità dell'appello per sopravvenuta carenza di interesse al ricorso, in considerazione dell'intervenuto passaggio in giudicato di altre sentenze di pari oggetto del medesimo T.a.r. (n. 6407/2018 e n. 2802/2021) aventi ad oggetto sia il medesimo atto di AIA del 2014 che un connesso e consequenziale atto di aggiornamento del 2016 dell'AIA (cfr. *ex multis* C.d.S., sez. 4, n. 2679/2020).

d) eccezione di inammissibilità *in parte qua* del ricorso laddove contesta tardivamente la scelta statale di ubicazione e realizzazione del TMV di Acerra.

5. Gli appellanti hanno depositato memoria di replica il 3 novembre 2022.

6. Alla pubblica udienza del 24 novembre 2022 la causa è stata spedita in decisione.

7. Per ragioni di economia decisionale e motivazionale, il Collegio ritiene di prescindere dallo scrutinio delle eccezioni

di inammissibilità e di improcedibilità sollevate dalla controinteressata A2a, stante la complessiva infondatezza del merito dei motivi articolati dall'Associazione e dal Comitato.

7.1. Preliminarmente il Collegio osserva che gli appellanti hanno pedissequamente riproposto con l'atto di appello i motivi già proposti dinanzi al T.a.r. per la Campania.

Conseguentemente, a seguito dell'appello e della pedissequa riproposizione da parte degli appellanti dei motivi già proposti dinanzi al T.a.r., è riemerso l'intero *thema decidendum* del giudizio di primo grado, per cui, per linearità espositiva, saranno prese in esame direttamente le censure poste a sostegno del ricorso proposto in prime cure (*ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, n. 1130 del 2016; sez. V, n. 5865 del 2015; sez. V, n. 5868 del 2015), non potendo trovare ingresso eventuali censure nuove proposte per la prima volta in questa sede in violazione del divieto dei nova sancito dall'art. 104 c.p.a.

8. Con la prima censura, gli istanti lamentano il difetto di competenza della Regione Campania ad emettere l'impugnato provvedimento di rinnovo dell'AIA.

L'impianto in esame rientrerebbe nella previsione di cui all'art. 7, comma 4 *bis*, d.lgs. 152/2006 (norma introdotta dall'art. 2, comma 4, lett. 'a' del d.lgs. 29 giugno 2010 n. 128), secondo cui sono sottoposti ad AIA in sede statale i progetti relativi alle attività di cui all'Allegato XII: a sua volta, quest'ultimo ricomprende al punto 2 le "Centrali termiche e impianti di combustione con potenza termica di 300 mw".

Il termovalorizzatore di Acerra svilupperebbe infatti una potenza termica di 340 mw – superiore quindi alla predetta soglia - e in ogni caso, per dimensioni, potenza e pericolosità, non potrebbe essere considerato di rilevanza locale: quindi, ogni rinnovo dell'atto autorizzativo richiederebbe apposito provvedimento ministeriale.

Gli istanti osservano che, con nota del 21 marzo 2013 prot. DVA-2013-007025, il Ministero dell'Ambiente, nel riscontrare un quesito posto dalla Regione in ordine alla competenza al rilascio del provvedimento di rinnovo dell'AIA, ha escluso che l'impianto in esame ricada nel citato Allegato XII e, quindi, nella competenza statale. In tale nota si legge che il termovalorizzatore di Acerra non può essere qualificato come "centrale termica" o come "impianto di combustione" in quanto l'incenerimento dei rifiuti conferiti avviene per finalità non strettamente energetiche.

L'associazione ed il comitato contestano la nota ministeriale alla stregua dell'interpretazione letterale e logica della richiamata norma del Codice dell'ambiente che deporrebbe, invece, per la competenza statale.

Inoltre, osservano che, in virtù del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 febbraio 2012, la proprietà del termovalorizzatore di Acerra è stata trasferita alla Regione Campania, onde la coincidenza tra amministrazione procedente al rilascio dell'autorizzazione ed ente proprietario dell'impianto si porrebbe in rapporto di insanabile contrasto con i principi di imparzialità, neutralità e terzietà dell'azione amministrativa.

8.1. Il motivo è infondato.

Invero sul punto devono richiamarsi le conclusioni a cui è già pervenuta la giurisprudenza amministrativa (sentenze del T.a.r. per la Campania, sede di Napoli, n. 2802 del 28 aprile 2021 e 6407 del 31 ottobre 2018 sulle quali è sceso il giudicato) – che hanno ricostruito in modo convincente in diritto il regime autorizzativo del termovalorizzatore di Acerra. Il termovalorizzatore di Acerra è stato autorizzato *ex lege* ai sensi dell'art. 5 del D.L. 90/2008, al fine di consentire il pieno rientro dall'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania per il conferimento ed il trattamento dei rifiuti aventi i seguenti codici CER: 19.05.01; 19.05.03; 19.12.12; 19.12.10; 20.03.01; 20.03.99 per un quantitativo massimo complessivo annuo pari a 600.000 tonnellate.

L'impianto si colloca nell'ambito della gestione del ciclo dei rifiuti affiancando alla funzione tradizionale degli inceneritori di smaltimento dei rifiuti, il recupero energetico del calore derivante dalla combustione ed è disciplinato, oltre che dal d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 (Codice dell'Ambiente), anche dal d.lgs. 11 maggio 2005 n. 133 (Attuazione della direttiva 2000/76/CE, in materia di incenerimento dei rifiuti).

Il d.lgs. 11 maggio 2005 n. 133 distingue tra impianti di incenerimento (art. 2, lett. d) e coincenerimento (art. 2 lett. e): i primi sono destinati al trattamento termico dei rifiuti ai fini dello smaltimento, con o senza recupero del calore prodotto dalla combustione, i secondi invece hanno la funzione di produrre energia ed utilizzano i rifiuti come combustibile normale o accessorio; se il coincenerimento avviene in modo che la funzione principale dell'impianto non consista nella produzione di energia o di materiali, bensì nel trattamento termico ai fini dello smaltimento dei rifiuti, l'impianto è considerato un impianto di incenerimento ai sensi della lettera d).

Questo Consiglio di Stato, con le sentenze della Sez. V n. 1541 del 31 marzo 2014 e n. 5299 del 17 ottobre 2012 ha chiarito che: *"La differenza tra i due tipi di impianti, quello di smaltimento o trattamento di rifiuti a mezzo incenerimento e quello di utilizzo dei rifiuti al fine di produrre energia rinnovabile, o di coincenerimento, è sostanziale, anche se non di immediata percezione e richiede una valutazione tecnico discrezionale dell'amministrazione delle modalità operative alla stregua della disciplina vigente."*

A supporto del ragionamento dei ricorrenti vi è la potenza termica sviluppata dal termovalorizzatore (340 mw) che ritengono riconducibile alla previsione di cui all'Allegato XII del Codice dell'Ambiente. Tuttavia, tale dato di per sé non consente di qualificare tale impianto come centrale termica o come impianto di combustione la cui autorizzazione spetterebbe all'amministrazione centrale.

Resta invece incontestato trattarsi di impianto di incenerimento ai sensi dell'art. 2, lett. d) del d.lgs. n. 133 del 2005 dato

che la principale funzione non è quella di produrre energia con utilizzo di combustibile tratto da rifiuti, bensì quella di smaltire questi ultimi mediante trattamento termico: come correttamente rilevato dal Ministero dell'Ambiente nella richiamata nota del 21 marzo 2013, il riferimento alle *“centrali termiche ed altri impianti di combustione”* non ricomprende le c.d. *“combustioni di processo”*, intese come quelle che avvengono con modalità le cui caratteristiche sono determinate da finalità non strettamente energetiche. Si tratta quindi di un impianto funzionale alla gestione del ciclo integrato dei rifiuti di cui al punto 5.2 dell'Allegato VIII che, in base al disposto dell'art. 7, comma 4-ter, del Codice dell'Ambiente, è sottoposto ad AIA regionale (Smaltimento o recupero dei rifiuti in impianti di incenerimento dei rifiuti o in impianti di coincenerimento dei rifiuti).

8.2. È destituita di fondamento anche la censura relativa alla mancanza di imparzialità e di terzietà dell'Amministrazione regionale nell'emanazione dell'AIA, per il fatto di essere anche proprietaria dell'impianto.

In primo luogo, la gestione dell'impianto è affidata ad un soggetto distinto, vale a dire la società A2a s.p.a.; in secondo luogo, il procedimento di rilascio dell'autorizzazione impugnata è un procedimento di tipo complesso che si è articolato in una serie di conferenze di servizi alle quali hanno partecipato una pluralità di amministrazioni, che hanno espresso il proprio parere, sicché l'autorizzazione impugnata costituisce l'esito di un'attività procedimentale complessa, per cui la titolarità dell'impianto in capo alla Regione non è suscettibile di dimostrare *ex se* la violazione dei principi di imparzialità e di equidistanza rispetto agli interessi sul tappeto.

9. Con il secondo motivo i ricorrenti si dolgono del difetto di istruttoria di cui sarebbe affetto il provvedimento impugnato giacché non si sarebbe tenuto conto dell'estrema gravità sanitaria e ambientale di 57 comuni della Campania (tra cui figura Acerra), che ha reso necessario l'intervento in via d'urgenza del legislatore.

In particolare, non si sarebbe tenuto conto dell'esistenza di nuove e diverse fonti di inquinamento dei terreni che rientrano nel territorio comunale che avrebbe dovuto indurre ad uno studio più approfondito nonché all'adozione, ai sensi dell'art. 29 *sexies* comma 3, di limiti di emissione più bassi rispetto a quelli adottati.

Inoltre, ai sensi dell'art. 3 *ter*, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006 si sarebbe dovuto applicare il “principio di precauzione” che deve ispirare l'agire in materia ambientale con l'adozione di procedimenti diretti a dare una strategia strutturata di analisi dei rischi, comprendente anche la comunicazione del rischio.

Inoltre non sarebbe sorretta da un'adeguata motivazione la precisazione fornita dal dirigente dell'ARPAC, secondo il quale la gestione dei rifiuti è disciplinata, oltre che dal principio di precauzione e prevenzione, *“anche da quello di efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica e economica”*, in risposta alla prescrizione indicata dalla Provincia (e non accolta dall'amministrazione precedente) secondo la quale il gestore avrebbe dovuto privilegiare l'inertizzazione *in situ* dei rifiuti pericolosi codici CER 19 01 15 e 19 01 05 ed in subordine il conferimento presso terzi.

Il difetto di istruttoria sarebbe chiaramente desumibile anche dall'esiguo numero (n. 3) di riunioni svolte dalla Conferenza di servizi.

9.1. Il motivo è infondato.

In linea generale, si premette, in relazione alla corretta applicazione del principio di precauzione, che *“la Commissione europea e la Corte di giustizia europea hanno da tempo chiarito che il principio di precauzione non può mai risolversi nell'applicazione di misure ingiustificate o arbitrarie, che finirebbero con il paralizzare ogni utile iniziativa, come quella Waste, finalizzata al recupero energetico ed alla razionalizzazione del sistema di gestione dei rifiuti”* (Cons. Stato, Sez. V, n. 1253 del 2014).

Contrariamente all'assunto dei ricorrenti, dagli atti risulta che la determinazione è stata il frutto di un complesso *iter* procedimentale, nel corso del quale sono stati acquisiti i pareri di tutte le Amministrazioni la cui partecipazione è prevista *ex lege* nonché dell'Università degli studi di Napoli e dell'Università del Sannio. Vi è stata inoltre un'adeguata modalità di diffusione al pubblico e la presentazione di osservazioni da parte di associazioni e comitati.

In relazione alla posizione assunta dall'ARPAC, non può affermarsi che sia in contrasto con il principio di precauzione ma è stata formulata con il richiamo ad atti tecnici (parere dell'Università nel documento protocollo della Regione Campania n. 801417 del 26 novembre 2014 citato nel verbale della conferenza di servizi) nei quali si suggerisce il deposito in miniere di salgemma dismesse che pare possa garantire un efficace isolamento dei materiali depositati dalla biosfera. In più, secondo l'ARPAC, tale soluzione potrebbe configurarsi in alcuni casi come operazione di recupero dei rifiuti piuttosto che di smaltimento (cfr. relazione ARPAC depositata il 7 maggio 2015), da preferire alle altre opzioni di gestione alla luce delle indicazioni di cui alla Direttiva 2008/98/CE (art. 4), secondo cui *“La seguente gerarchia dei rifiuti si applica quale ordine di priorità della normativa e della politica in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti: a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e) smaltimento”*.

Peraltro, la scelta effettuata dalla Conferenza di servizi, all'esito di ampio dibattito, è connotata da discrezionalità tecnico-amministrativa, che, come tale, in base alla consolidata giurisprudenza amministrativa, non può essere oggetto di sindacato da parte del giudice amministrativo, se non in caso di manifesta abnormità, incoerenza o illogicità, non rinvenibili nel caso in esame.

Per quanto concerne il limitato numero di sedute della Conferenza di servizi, si rammenta che la legge non prevede un



numero minimo specifico di riunioni, sicché tale parametro non costituisce espressione di una istruttoria difettosa o carente.

10. Con il terzo motivo i ricorrenti si dolgono del fatto che non sia stata considerata la sommatoria degli agenti inquinanti sull'*habitat* circostante l'impianto e che l'amministrazione abbia prescritto al gestore, entro 18 mesi dalla pubblicazione del decreto autorizzativo, uno studio modellistico di ricaduta degli inquinanti sui territori circostanti l'impianto a cura di un soggetto terzo: secondo gli esponenti, tale studio specialistico avrebbe dovuto essere svolto prima del rinnovo dell'autorizzazione al fine di acquisire maggiori elementi conoscitivi per la riduzione dei rischi per la salute umana e per l'ambiente.

Inoltre l'attuale altezza dei camini (110 metri) non garantirebbe un'efficace dispersione nell'atmosfera delle sostanze inquinanti risultanti dalla combustione, con conseguente pregiudizio della salute dei residenti.

10.1. Il motivo è infondato.

In primo luogo si rileva che il motivo attiene almeno in parte ad una scelta discrezionale che è stata effettuata dal legislatore e dall'Amministrazione nel momento in cui è stata decisa la realizzazione dell'impianto negli anni 1999-2008 e che pertanto non attiene al solo procedimento di mero rinnovo dell'AIA, oggetto del presente giudizio, per cui sotto questo profilo la doglianza è inammissibile.

Pertanto, la stessa è anche infondata.

Il d.lgs. n. 133 del 2005 disciplina, come si desume dall'art. 1, primo comma, gli impianti di incenerimento e di coincenerimento dei rifiuti, stabilendo le misure e le procedure finalizzate a prevenire e ridurre, per quanto possibile, gli effetti negativi dell'incenerimento e del coincenerimento dei rifiuti sull'ambiente in generale e, in particolare, l'inquinamento atmosferico, del suolo, delle acque superficiali e sotterranee, nonché i rischi per la salute umana che ne derivino.

Tale decreto, emanato in attuazione della direttiva 2000/76/CE (direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'incenerimento dei rifiuti), stabilisce i requisiti degli impianti di incenerimento (e coincenerimento) dei rifiuti e le condizioni di esercizio degli stessi, rinviando al regime autorizzativo previsto dalle richiamate disposizioni generali per la valutazione di conformità dei singoli impianti alle prescrizioni (requisiti e condizioni) in esso contenute.

La Corte Costituzionale, con l'ordinanza n. 253 del 27 luglio 2011, ha rappresentato che il complesso di norme contenute nel menzionato decreto si pone *"in termini di specialità rispetto alla disciplina generale riguardante gli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, contenuta nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 208 e ss. (Norme in materia ambientale), e rispetto a quella riguardante i soli impianti di incenerimento di rifiuti urbani, sottoposti all'autorizzazione integrata ambientale, già contenuta nel d.lgs. n. 59 del 2005, oggi trasfusa nel Titolo 3-bis del d.lgs. n. 152 del 2006"*.

L'art. 8, comma 1, del citato d.lgs. n. 133/2005 stabilisce che, nell'esercizio di tali impianti, *"devono essere adottate tutte le misure affinché le attrezzature utilizzate per la ricezione, gli stoccaggi, i pretrattamenti e la movimentazione dei rifiuti, nonché per la movimentazione o lo stoccaggio dei residui prodotti, siano progettate e gestite in modo da ridurre le emissioni e gli odori, secondo i criteri della migliore tecnologia disponibile"*.

La disposizione considera in generale le condizioni di esercizio degli impianti di incenerimento e di coincenerimento, attività concretamente svolte dagli impianti una volta realizzati ed autorizzati, evidenziando il rapporto di correlazione tra le relative caratteristiche progettuali e modalità di gestione, da un lato, e la necessità di limitarne emissioni ed odori, dall'altro.

Il decimo comma del citato articolo prevede che *"Gli effluenti gassosi degli impianti di incenerimento e coincenerimento devono essere emessi in modo controllato attraverso un camino di altezza adeguata e con velocità e contenuto entalpico tale da favorire una buona dispersione degli effluenti al fine di salvaguardare la salute umana e l'ambiente, con particolare riferimento alla normativa relativa alla qualità dell'aria"*.

Si tratta dunque di una disposizione di carattere generale che, al fine di evitare conseguenze pregiudizievoli per l'ambiente, prescrive l'emissione degli effluenti gassosi attraverso camini di "altezza adeguata" per consentire una efficace dispersione nell'atmosfera, senza tuttavia fissare l'altezza minima.

L'*"adeguatezza"* non è stata previamente definita in sede legislativa e dunque va valutata alla stregua della c.d. *"migliore tecnologia disponibile"* richiamata a sua volta dal primo comma dell'art. 8.

L'adeguatezza è quindi rimessa alla valutazione tecnico-discrezionale dei competenti organi tecnici dell'Autorità amministrativa procedente ai quali spetta, da un lato, la ponderazione degli ulteriori fattori che possono incidere sulla ricaduta dei residui della combustione (velocità dei fumi e loro consistenza, temperatura e pressione dell'ambiente, direzione e forza prevalente dei venti) e, dall'altro, la sintesi degli ulteriori interessi pubblici coinvolti dall'innalzamento dei camini, quali l'impatto visivo, le eventuali difficoltà costruttive e geologiche, i relativi costi.

Nella fattispecie, l'attuale altezza dei camini (110 metri sul piano di campagna) è stata ritenuta adeguata e coerente con il vigente quadro normativo nel parere espresso il 20 dicembre 1999 dalla Commissione V.I.A. presso il Ministero dell'Ambiente sul progetto dell'impianto di termovalorizzatore, nel quale si legge che: *"per il trattamento dei fumi derivanti dal processo di combustione è prevista una prima aggiunta in caldaia di ammoniaca per l'abbattimento dei valori di NOx (ossido di azoto). All'uscita della caldaia i fumi vengono trattati in un reattore – neutralizzatore alcalino con latte di calce per l'abbattimento delle componenti acide; per l'eliminazione del materiale particolato presente nei*

fumi è quindi prevista una depolverizzazione in un filtro a maniche e successivamente l'emissione in atmosfera da un camino pari a 110 mt" (pag. 3); "Il proponente, in relazione al sistema di trattamento adottato, assicura il rispetto dei valori limite e delle prescrizioni per gli impianti e per le emissioni in atmosfera previsti dal D.M. 503/97" (Regolamento recante norme per l'attuazione delle direttive 89/369/CEE e 89/429/CEE concernenti la prevenzione dell'inquinamento atmosferico provocato dagli impianti di incenerimento dei rifiuti urbani e la disciplina delle emissioni - pag. 6);

"Sulla scorta delle simulazioni condotte nel SIA, il proponente ha ritenuto di adottare un'altezza del camino particolarmente elevata (110 m sul piano di campagna), in grado di assicurare forte diluizione degli inquinanti emessi e basse concentrazioni al suolo anche nei punti di massima ricaduta" (pag. 6).

Il Ministero dell'ambiente ha sostanzialmente confermato tali conclusioni nel parere sull'aggiornamento della compatibilità ambientale del 9 febbraio 2005, nel quale si dà atto dello stato di inquinamento del territorio e si indica nel termovalorizzatore uno dei possibili fattori di attenuazione, specificando che "La grave situazione di inquinamento dei suoli da diossine è riferibile ad attività in grado di produrre inquinamento del suolo e che appaiono essere per la gran parte non controllate né tanto meno autorizzate: tra queste lo smaltimento non a norma ed incontrollato dei rifiuti. Il valore estremamente ridotto delle emissioni di diossine da parte del termovalorizzatore va visto quindi in relazione all'attuale stato di inquinamento del terreno ed all'opportunità che l'impianto offra nel poter eliminare o ridurre tra le più significative cause che hanno portato all'attuale stato di inquinamento".

Le motivazioni addotte dall'amministrazione nei richiamati pareri favorevoli appaiono, nel loro complesso, immuni da palesi profili di irragionevolezza ed illogicità, unici ambiti entro i quali può dispiegarsi il sindacato del giudice amministrativo, in quanto coerenti con gli esiti degli approfondimenti istruttori attuati con il contributo di organi tecnici. Per quanto riguarda l'ulteriore profilo di censura, relativo al fatto che sia stato prescritto uno studio modellistico successivo su eventuali agenti inquinanti, tale scelta non appare frontalmente in contrasto con alcuna disposizione disciplinante la presente fattispecie e, nei limiti del sindacato del giudice amministrativo, non appare priva di intrinseca razionalità, ma anzi ha l'obiettivo di attuare un costante monitoraggio sugli effetti prodotti dall'azione del termovalorizzatore sull'ambiente circostante, proprio in base alla logica dell'evocato "principio di precauzione".

In relazione al presunto difetto di istruttoria si richiama quanto dedotto in precedenza circa l'infondatezza del secondo motivo.

11. Con il quarto motivo i ricorrenti deducono la violazione degli artt. 3, 9, 32 e 97 della Costituzione, nonché il difetto di istruttoria e di motivazione e, in sintesi, rappresentano:

a) la mancata previa adozione di uno studio approfondito sulle ricadute e sullo stato della sommatoria dei fattori inquinanti sotto il profilo epidemiologico e delle matrici ambientali, tenuto conto dei pareri della Commissione V.I.A. del 1999 e del 2005, i quali avrebbero colto talune lacune nella documentazione ed evidenziato particolari criticità circa l'area prescelta per l'ubicazione dell'impianto, già gravemente inquinata;

b) il mancato rispetto delle prescrizioni imposte dalla Commissione V.I.A., tra cui quella che imponeva di bruciare nel termovalorizzatore esclusivamente CDR (combustibile da rifiuto) avente le caratteristiche di cui al d.m. 5 febbraio 1998: difatti, con d.l. 23 maggio 2008 n. 90, convertito in legge con modificazioni dalla l. 14 luglio 2008 n. 123, sono stati autorizzati, in deroga al parere della Commissione V.I.A. del 9 febbraio 2005, il conferimento ed il trattamento dei rifiuti aventi i seguenti codici CER: 19.05.01; 19.05.03; 19.12.12; 19.12.10; 20.03.01; 20.03.99 (quest'ultimo identifica i rifiuti urbani non altrimenti specificati), quindi, trattandosi di una modifica di carattere sostanziale del progetto sottoposto al parere reso, il procedimento di valutazione dell'impatto ambientale avrebbe dovuto essere interamente rinnovato;

c) l'illegittimità costituzionale del citato d.l. n. 90/2008 per contrasto con i principi costituzionali di tutela della salute e dell'ambiente e la violazione della normativa comunitaria in materia di smaltimento dei rifiuti e del principio di precauzione di cui all'art. 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (motivo ripreso nell'ultima parte del ricorso).

11.1. Il motivo è complessivamente infondato.

Premesso che l'oggetto del presente giudizio è costituito esclusivamente dal provvedimento di rinnovo dell'AIA relativa al termovalorizzatore, rimanendo escluse le scelte localizzative e l'entrata in funzione dello stesso (risalente agli anni 2008 - 2009), il provvedimento di rinnovo è stato rilasciato in conformità al vigente quadro normativo che, come si è visto, in base al richiamato d.l. n. 90/2008 consente di ricevere e trattare i rifiuti con i codici 19.05.01; 19.05.03; 19.12.12; 19.12.10; 20.03.01. Viceversa, dall'esame del provvedimento, si evince che la società A2A Ambiente ha rinunciato al trattamento del codice 20.03.99 (i rifiuti urbani non altrimenti specificati).

11.2. In relazione agli ulteriori profili di censura, si tratta di aspetti che sono già stati affrontati e respinti dal giudice amministrativo in analoghi giudizi relativi al termovalorizzatore di Acerra, nei quali si è esclusa la necessità di una integrale riedizione del procedimento di V.I.A., si è ribadita la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del d.l. n. 90/2008 e si è escluso il presunto contrasto con i principi di diritto comunitario.

Si richiamano pertanto, ai sensi dell'art. 74 cod. proc. amm., i contenuti del parere del Consiglio di Stato n. 2396 del 26 maggio 2010, reso su ricorso straordinario proposto dal "Comitato Donne 29 agosto" avverso l'O.P.C.M. n. 3745/2009 di avviamento ed esercizio provvisorio dell'impianto e della (richiamata nel parere del Consiglio di Stato) sentenza del T.a.r. per il Lazio, Roma, sez. I, 3 marzo 2009 n. 1028 (che si è pronunciato su rilievi analoghi proposti dal Comune di

Acerra con riguardo alla scelta di localizzazione del termovalorizzatore).

Secondo tali pronunce:

- occorre partire dal d.l. n. 90/2008: l'art. 5, al primo comma, prevede il conferimento ed il trattamento di specifici rifiuti (individuati con i relativi codici), stabilendo, per quel che rileva in questa sede, una deroga al parere della Commissione di valutazione dell'impatto ambientale reso il 9 febbraio 2005, *"fatte salve le indicazioni a tutela dell'ambiente e quelle concernenti le implementazioni impiantistiche migliorative contenute nel medesimo parere e nel rispetto dei limiti di emissione ivi previsti"*;
- la lettura della disposizione consente di ricostruirne la portata, che è quella di fare salve le prescrizioni ambientali (e, segnatamente, quelle riguardanti il livello di emissioni) dettate dal parere 9 febbraio 2005, ampliando, nel contempo, la sfera dei rifiuti conferibili all'impianto, sul presupposto della piena compatibilità fra i due aspetti evidenziati;
- non occorre una riapertura del procedimento di V.I.A. in quanto l'inciso sopra riportato, contenuto nell'art. 5, fa chiaramente ed univocamente propendere per la sostanziale invarianza della portata ambientale e delle relative prescrizioni dettate nel parere 9 febbraio 2005, limitandosi la disposizione di legge a consentire il conferimento di particolari tipi di rifiuti;
- tale innovazione non modifica i parametri di riferimento del parere della Commissione V.I.A., tenuto anche conto che non è stata indicata alcuna norma che imponga l'uso di CDR, quale individuato dal d.m. 5 febbraio 1998, per l'alimentazione degli impianti di termovalorizzazione (nel che consiste la deroga legislativa al precedente parere) e, in fatto, non risulta smentita l'idoneità tecnica dell'impianto *de quo* di ricevere tali rifiuti, purché vengano rispettati i limiti di emissione previsti nel parere del 9 febbraio 2005 e dalla normativa vigente (d.lgs. n. 133/2005);
- quanto esposto consente di confutare la doglianza con la quale si lamenta una illegittima modifica del parere V.I.A., la violazione del principio della precauzione e dell'azione preventiva: difatti, l'inciso innanzi riportato, circa la sostanziale invarianza delle emissioni nocive e del sostanziale rispetto delle prescrizioni ambientali già imposte, comporta l'insusciabilità di ogni ricaduta pregiudizievole dell'autorizzato conferimento dei rifiuti;
- l'art. 5 del d.l. n. 90/2008 prevede espressamente la messa a disposizione degli interessati di tutte le informazioni riguardanti le autorizzazioni rilasciate, vale a dire, rispettivamente, quella al conferimento ed al trattamento dei rifiuti "tal quale" e quella all'esercizio dell'impianto stesso, prevedendo altresì l'informazione alla Commissione europea, in applicazione della direttiva 85/337/CE.

Quanto al rispetto dei limiti di emissione, al provvedimento autorizzativo è stato allegato:

- a) un *"documento descrittivo e prescrittivo BAT e Piano di Monitoraggio e Controllo"* nel quale sono specificati i dati riferiti al quadro amministrativo territoriale, al quadro produttivo – impiantistico, al quadro ambientale, al quadro integrato ed al quadro prescrittivo: quest'ultimo riporta i valori ed i limiti di emissione, oltre al relativo sistema di monitoraggio e controllo;
- b) il rapporto tecnico istruttorio preparato con la collaborazione della Seconda Università degli Studi di Napoli e dell'Università del Sannio ed accluso al provvedimento di autorizzazione impugnato: in particolare, a pag. 14 è specificato che nello stabilimento sono presenti n. 3 punti di emissione che costituiscono i camini delle tre linee in funzione in parallelo (denominati E1, E2, E3); *"per tali punti sono riportati i limiti nazionali della norma vigente (d.lgs. 133/2005), i limiti molto inferiori fissati dall'AIA vigente e i dati emissivi registrati, sia come concentrazione sia come flusso di massa. Il confronto tra i dati misurati ed i limiti nazionali e quelli autorizzati indica che l'impianto ha ottime prestazioni in termini di qualità delle emissioni in atmosfera"*.

Tale rapporto tecnico-istruttorio è stato acquisito dall'amministrazione procedente in data 26 novembre 2014 e, dunque, si fonda su dati aggiornati.

L'elemento dell'aggiornamento dei dati vale a differenziare il dato in esame rispetto al caso evocato dai ricorrenti e deciso dal Consiglio di Stato, sez. V, con la sentenza n. 163 del 2015 (relativa all'impianto di Scarlino) poiché in quel caso il gravame è stato accolto, tra l'altro, anche perché *"i dati alquanto risalenti nel tempo elaborati dal proponente non adeguatamente possono raffrontarsi, al fine di pervenire ad un apprezzamento della situazione concretamente in essere, con quelli ricavabili dall'indagine specificamente volta dal medesima Azienda USL n. 9, comprendenti il periodo 2000-2009"*.

12. Con il quinto motivo e il sesto motivo di ricorso – che possono essere trattati congiuntamente per la loro affinità – è dedotta:

I. la violazione delle garanzie partecipative, in quanto sarebbe stata preclusa al "Comitato Donne 29 agosto" la partecipazione al procedimento autorizzativo;

II. il mancato accoglimento delle richieste avanzate dal Comune di Acerra circa uno studio sulla sommatoria degli agenti inquinanti provenienti dalle altre industrie insistenti sul territorio (cfr. verbale della conferenza di servizi del 20 ottobre 2014).

12.1. I motivi sono entrambi infondati.

Nel ribadire la premessa di cui al §11.1., si rileva che l'art. 29 *octies*, decimo comma, del d.lgs. n. 152 del 2006 richiama l'art. 29 *ter*, quarto comma, e l'art. 29 *quater*: quest'ultima norma disciplina il procedimento di rilascio dell'AIA, indica quali amministrazioni devono partecipare, vale a dire quelle preposte alla tutela ambientale e, nel caso di impianti

regionali, gli enti competenti al rilascio di ulteriori titoli abilitativi richiesti contestualmente al rilascio dell'AIA.

La disposizione non ricomprende i privati e gli enti esponenziali di rilievo locale, per cui essendo l'istituto della conferenza di servizi uno strumento di semplificazione amministrativa che, consentendo la valutazione congiunta e in unica sede di tutti gli interessi pubblici in gioco, attua i principi costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento cui deve improntarsi, ai sensi dell'art. 97 Cost., l'azione della P.A., realizzando anche i corollari di speditezza, economicità, efficacia ed efficienza (cfr. per tutte Cons. Stato, sez. V, 17 ottobre 2012, n. 5292), il comportamento dell'Amministrazione procedente che non ha inviato i soggetti privati riuniti in associazioni o comitati risulta esente dal vizio di legittimità dedotto.

In altri termini la convocazione alla Conferenza di servizi di soggetti privati e degli enti esponenziali dei cittadini di rilievo locale è facoltativa e non obbligatoria, e ciò anche alla luce della disciplina comunitaria e internazionale, che sancisce la necessità di un'adeguata pubblicità e partecipazione ai processi decisionali in materia ambientale, ma non specifica le modalità con le quali i diritti di pubblicità e di partecipazione debbano essere attuati (sul tema e sulla compatibilità della disciplina interna con la quella eurounitaria, cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 7792 del 3 dicembre 2020).

Infatti, l'articolo 9 del Regolamento 2006/1367/CE, che regola il diritto di partecipazione del pubblico ai procedimenti in materia ambientale dell'Unione, riferisce di commenti, pareri o quesiti che possono essere proposti dal pubblico e di cui deve tenersi conto in sede di decisione, ma non prevede moduli procedurali in cui il pubblico partecipa all'assunzione della decisione.

Pertanto, la partecipazione di soggetti privati esponenziali delle istanze del territorio non implica il diritto di prendere parte alla fase decisoria, ma deve essere garantita con la sola facoltà di offrire apporti collaborativi (sotto forma di osservazioni e memorie), rispetto alle quali tuttavia non vi è un obbligo di specifico esame e confutazione nel caso in cui il provvedimento finale si discosti dalle osservazioni e dalle tesi degli esponenti.

Nel caso di specie, tale partecipazione è stata assicurata, visto che l'impugnato provvedimento autorizzativo menziona espressamente le osservazioni trasmesse dal "*Comitato Donne 29 Agosto*" con nota prot. n. 549904 del 7 agosto 2014.

In relazione al profilo di censura relativo al mancato accoglimento delle richieste avanzate dal Comune di Acerra circa uno studio sulla sommatoria degli agenti inquinanti provenienti dalle altre industrie insistenti sul territorio, il motivo è stato soltanto genericamente introdotto per cui è inammissibile violando il canone dell'art. 40 c.p.a.

In ogni caso, il Presidente della Conferenza di servizi, nel verbale del 20 ottobre 2014, ha ritenuto l'istanza del Comune generica e priva di concrete soluzioni progettuali e di modifiche utili ai fini dell'assenso, per cui risulta che la stessa è stata esaminata e sono chiare anche le motivazioni per le quali non sono state accolte le richieste ivi indicate.

13. In relazione, infine, alla richiesta formulata con l'atto di appello in via subordinata, di rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, il Collegio rileva che:

- la questione è genericamente dedotta poiché l'atto di appello non indica specificamente le disposizioni del diritto eurounitario che si assume che siano state violate dalle disposizioni interne o dalla loro prassi applicativa;
- l'atto di appello non indica il nesso di pregiudizialità e di incidentalità rispetto ai vizi dedotti con il gravame per cui non risulta dimostrato il nesso di rilevanza (cfr. *ex plurimis*, Corte di Giustizia UE, sez. IX, ord. 30 giugno 2020 C-723/19; ord. 10 dicembre 2020, causa C-220/20, sez. VIII, ord. 16 gennaio 2020, in C-368/19, sez. IX, ord. 28 maggio 2020 in C-17/20).

14. Anche le questioni di legittimità costituzionale sono state genericamente dedotte per cui la domanda di remissione alla Corte Costituzionale non supera il vaglio della rilevanza.

15. Conclusivamente, l'appello va respinto.

16. La complessità e la delicatezza delle questioni trattate giustificano l'integrale compensazione delle spese processuali tra le parti costituite.

(*Omissis*)