

Prescrizioni sui flussi di massa annuali massimi di ossidi di azoto («Nox») per una centrale termoelettrica

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. III 27 giugno 2023, n. 10858 - Sapone, pres.; Biffaro, est. - A2A Gencogas S.p.A. e A2A S.p.A. (avv.ti Sani, Salvi e Laurenzana) c. Ministero della Transizione Ecologica (Avv. gen. Stato) ed a.

Ambiente - Emissioni di ossidi di azoto - Riesame complessivo dell'autorizzazione integrata ambientale rilasciata per l'esercizio di una centrale termoelettrica - Prescrizione sui flussi di massa annuali massimi di ossidi di azoto («Nox»).

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con l'atto introduttivo del presente giudizio A2A S.p.A. e A2A Gencogas S.p.A. (di seguito congiuntamente, per brevità, anche solo "A2A") – società quest'ultima operante nel settore della produzione di energia elettrica ed esercente alcune centrali termoelettriche in Italia, fra cui una sita nel Comune di Chivasso in provincia di Torino – hanno impugnato gli atti sulla cui base il Ministero della transizione ecologica ("Mite"), all'esito del procedimento di riesame del provvedimento di Autorizzazione Integrata Ambientale ("AIA") inerente alla centrale termoelettrica sita nel Comune di Chivasso, ha imposto una prescrizione sui flussi di massa annuali massimi di ossidi di azoto ("NOx") che il predetto impianto emette durante le fasi di esercizio transitorio, che comprendono i periodi di avviamento e di spegnimento/fermata della centrale.

1.1. In particolare, con riguardo alle emissioni dai camini dei gruppi di produzione CH12, CH13 e CH22 dell'impianto in parola, viene prescritta l'operatività di un monitoraggio sistemico delle emissioni prodotte dai camini E1, E2 ed E3. In proposito, i punti 10.3 e 10.4 del paragrafo 12.3.1 del Parere Istruttorio Conclusivo ("PIC"), rubricato "Emissioni Convogliate", stabiliscono che "10.3. Oltre ai limiti di concentrazione, si applica alle emissioni dai camini E1, E2 e E3 un limite massiccio complessivo di 1.500 t/anno di NOx (come NO2); nel computo, oltre al flusso di massa annuale generato durante le ore di normale funzionamento in un anno, deve essere computato anche il flusso di massa generato durante le fasi transitorie di avviamento e arresto. 10.4. Al fine di contenere le emissioni di Ossidi di Azoto nelle condizioni di non normale funzionamento, i flussi di massa annuali di NOx dei tre turbogas nei periodi di avviamento e di arresto non potranno complessivamente, su base annuale, superare il 10% delle emissioni massiche totali di NOx".

1.2. Per una migliore comprensione della complessiva vicenda per cui è causa, si ritiene opportuno porre sin da ora in rilievo i seguenti aspetti fattuali:

- la centrale di Chivasso è connessa e fornisce energia elettrica alla rete di trasmissione nazionale e, oltre ad essere un impianto di produzione di energia elettrica, partecipa al mercato dei servizi di dispacciamento. Tale impianto, quindi, per quel che concerne la sua operatività sul mercato dei servizi di dispacciamento, è tenuto a mettere a disposizione di Terna tutta la potenza elettrica a propria disposizione, al fine di soddisfare la domanda di consumi degli utenti nei momenti in cui la produzione già disponibile sul mercato non riesce a soddisfare la domanda, in modo da assicurare stabilità alla rete elettrica e l'equilibrio tra domanda e offerta, evitando il prodursi di fenomeni di *black-out* e disservizi per gli utenti;
- in ragione del fatto che la centrale in questione opera anche sul mercato dei servizi di dispacciamento, vi è l'esigenza tecnica di effettuare numerosi cicli di attivazione e spegnimento dell'impianto, a seconda delle richieste di Terna e delle esigenze energetiche degli utenti;

- di aver sottoposto la centrale termoelettrica di Chivasso, a partire dal 2015, ad importanti interventi di ammodernamento tecnologico per il controllo delle emissioni in atmosfera, prendendo in considerazione le più recenti innovazioni tecnologiche fatte proprie dalla Commissione europea nella decisione 1442/2017/UE sulle migliori tecniche disponibili associate ai livelli di emissione (c.d. *Best Available Techniques*, di seguito anche solo "BAT" o "BAT-AEL") per i grandi impianti di combustione. Tali innovazioni hanno riguardato, *inter alia*, la sostituzione dei bruciatori con quelli di ultima generazione (bruciatori DLN 2.6+) a bassa emissione di ossidi di azoto a secco, anche per il contenimento delle emissioni in fase di avvio e arresto dell'impianto;

- che grazie agli interventi di ammodernamento tecnologico l'impianto in questione ha ridotto di oltre il 50% le emissioni massiche di NOx nelle fasi di avviamento rispetto all'anno 2012, come evidenziato nella relazione trasmessa al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ("Mattm") nell'ottobre 2016 (cfr. doc. 9 della produzione di A2A);

1.3. A2A esprimeva che il Mite, in data 4 dicembre 2018, aveva disposto l'avvio del procedimento di riesame del provvedimento di AIA per l'esercizio della centrale di Chivasso di cui al decreto del Mattm del 30 novembre 2010, invitando A2A a presentare la documentazione all'uopo necessaria.

1.3.1. In seguito alla ricezione delle informazioni fornite da A2A, la Commissione istruttoria AIA-IPPC pubblicava, in data 21 gennaio 2021, la prima versione del PIC, mentre l'Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale

(“ISPRA”) pubblicava, in data 11 febbraio 2021, la prima versione del Piano di Monitoraggio e Controllo (“PMC”). In particolare, il punto 10.4 del paragrafo 12.3 della prima versione del PIC prescriveva che *“al fine di contenere le emissioni di NOx nelle condizioni di non normale funzionamento, i flussi di massa annuali di NOx di ciascun turbogas nei periodi di avviamento e di arresto e di anomalie e guasti che comportino il non rispetto dei limiti per gli NOx di cui in tabella 1 non potranno superare complessivamente, su base annuale, il 10% delle emissioni massiche totali di NOx”* (cfr. doc. 13 della produzione di A2A, pag. 4).

1.3.2. A2A, in data 1° marzo 2021, inviava le proprie osservazioni sulla prima versione del PIC e del PMC, chiedendo la rimozione della citata prescrizione contenuta al punto 10.4 del paragrafo 12.3 della prima versione del PIC. A2A, in particolare, non reputava che tale misura fosse in linea con la legislazione vigente, né con le BAT *conclusions* europee, posto che le stesse non prevedono alcuna limitazione alle emissioni in atmosfera nei periodi diversi da quello di normale funzionamento.

1.3.3. La Commissione istruttoria AIA-IPPC, in data 28 aprile 2021, trasmetteva al Mite il PIC aggiornato a seguito delle osservazioni di A2A. Del pari, l’ISPRA, in data 14 maggio 2021, trasmetteva al Mite l’aggiornamento della proposta di PMC alla luce delle osservazioni di A2A.

Come anticipato in precedenza, nella versione aggiornata del PIC permaneva ancora la prescrizione di cui al punto 10.4 della prima versione di tale documento, ma dalla stessa era stata espunta la parte relativa alle ipotesi di anomalie e guasti.

1.4. Il Mite, in data 21 maggio 2021, informava A2A dell’indizione della conferenza di servizi in modalità semplificata e asincrona, per l’emissione del provvedimento finale di riesame e di rinnovo dell’AIA.

1.4.1. A2A, in data 7 giugno 2021, presentava nuove argomentazioni con riguardo alla prescrizione di cui al punto 10.4 della versione aggiornata del PIC (cfr. doc. 14 della produzione di A2A).

Le società ricorrenti – dopo aver preso positivamente atto del fatto che alcune osservazioni presentate in merito ai contenuti della prima versione del PIC e del PMC erano state accolte dalla Commissione istruttoria AIA-IPPC – evidenziavano la necessità di rettificare la formulazione della prescrizione di cui al richiamato punto 10.4, trattandosi di una misura di contenimento delle emissioni in atmosfera non in linea con la normativa di settore.

Invero, facendo leva sul fatto che l’art. 272, comma 14, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (“Codice dell’Ambiente”), stabilisce che i valori limite di emissione non trovano applicazione nei periodi di avviamento e di arresto, si era sostenuto che l’introduzione della suddetta prescrizione non sarebbe stata motivata da esigenze di adeguamento ai requisiti delle conclusioni sulle BAT di cui alla decisione della Commissione europea 2017/1442/UE, risolvendosi nella imposizione di obblighi eccessivamente gravosi per A2A, data la funzione svolta dall’impianto di Chivasso nel mercato elettrico.

A2A, pertanto, chiedeva espressamente lo stralcio della predetta prescrizione oppure, nel caso di eventuale conferma della stessa, la sua necessaria sottoposizione alla conferenza di servizi, da convocare in modalità sincrona.

1.4.2. La conferenza di servizi, tuttavia, veniva convocata in modalità asincrona e all’esito della stessa la prescrizione contenuta al punto 10.4 della nuova versione del PIC veniva confermata.

1.5. Il MITE, poi, adottava il provvedimento di riesame dell’AIA per l’esercizio della Centrale di Chivasso (provvedimento n. 386 del 24 settembre 2021), recependo le ultime versioni del PIC e del PMC e, quindi, anche la contestata misura di cui al punto 10.4 del PIC.

2. A2A, con la proposizione del presente ricorso affidato a cinque differenti motivi, insorgeva avverso gli atti e provvedimenti indicati in epigrafe, lamentandone l’illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere sotto vari profili, e ne chiedeva l’annullamento.

2.1. Le società ricorrenti, con il primo motivo di ricorso, contestavano la legittimità dei provvedimenti impugnati per *“Violazione dell’art. 5 comma 1 lett. 1-ter.4), dell’art. 29-sexies comma 4 e 4-bis e dell’art. 271 comma 14 del D.Lgs. n. 152/2006; violazione della Decisione 2017/1442/UE; eccesso di potere per difetto dei presupposti ed illogicità; violazione dell’art. 97 della Costituzione”*.

In particolare, con tale mezzo di gravame A2A contestava il fatto che la censurata prescrizione del PIC non fosse stata determinata facendo riferimento alle BAT-AEL. In ciò, nella prospettazione delle società ricorrenti, risiederebbe l’illegittimità della misura in questione, dato che le prescrizioni sulle emissioni inquinanti contenute all’interno di un provvedimento di AIA devono determinarsi prendendo come riferimento le migliori tecniche disponibili. Oltretutto, i valori limite di emissione troverebbero applicazione solo in relazione ai periodi di normale funzionamento e non per quelli di avviamento e di arresto (né per quelli nei quali si verificano anomalie o guasti); in relazione a tali periodi, invero, risulterebbero applicabili solo le BAT 10 e 11, consistenti nel monitoraggio dei periodi di transitorio e degli inquinanti rilasciati in atmosfera dall’impianto durante gli stessi.

In definitiva, secondo la prospettazione di A2A, la prescrizione sui livelli di emissione di NOx nei periodi di non normale funzionamento della Centrale risulterebbe contrastante con le indicazioni provenienti dalla normativa nazionale ed eurounitaria.

2.1.1. Le società ricorrenti, con il secondo motivo di ricorso, contestavano la legittimità dei provvedimenti impugnati per *“Violazione e falsa applicazione degli articoli 1, 3, 6 e 10 della Legge 7 agosto 1990 n. 241; violazione e falsa applicazione dell’art. 301 del D.Lgs. 152/2006; violazione e falsa applicazione dell’art. 29 quater comma 5, dell’art. 29sexies comma 4 e 4-bis e dell’art. 29-octies D.Lgs. 152/2006; eccesso di potere per difetto di istruttoria e di*

motivazione; disparità di trattamento ed ingiustizia manifesta; violazione degli articoli 3, 11, 41 e 97 della Costituzione, dei principi di proporzionalità e del giusto procedimento; violazione dell'art. 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)”.

In estrema sintesi, con tale articolato mezzo di gravame A2A si doleva del fatto che il procedimento di adozione della prescrizione censurata sarebbe afflitto da vizio istruttorio e motivazionale in relazione alla valutazione scientifica obiettiva sulla necessità, proporzionalità e non discriminatorietà della misura, ciò in contrasto con il principio di precauzione di matrice eurounitaria, nonché con gli articoli 3, 41 e 97 della Costituzione.

2.1.2. Le società ricorrenti, con il terzo motivo di ricorso, contestavano la legittimità dei provvedimenti impugnati per *“Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della Direttiva 2019/944/UE; violazione e falsa applicazione dell'art. 3 del Regolamento 944/2019/UE; violazione e falsa applicazione dell'art. 60.3 dell'Allegato A alla Delibera 111/2006 di ARERA; violazione dell'art. 6 della Legge 7 agosto 1990 n. 241; violazione dell'art. 29-sexies comma 4 e dell'art. 301 del D.Lgs 152/2006; eccesso di potere per difetto dei presupposti e di istruttoria, illogicità ed ingiustizia manifesta; violazione degli articoli 11, 41 e 97 della Costituzione”*.

In particolare, con tale mezzo di gravame A2A contestava la legittimità della prescrizione impugnata asserendo che la stessa colliderebbe con la normativa e i principi del mercato elettrico dell'Unione europea, oltre che con le regole ricavabili dal Codice dell'Ambiente e dalla regolamentazione di Arera.

Più in dettaglio, secondo la prospettazione di A2A, l'imposizione della contestata misura si fonderebbe sull'erroneo presupposto consistente nel fatto che l'impianto di Chivasso verrebbe esercitato secondo modalità tradizionali, mentre le società ricorrenti sono attive, con tale impianto, anche nel mercato dei servizi di dispacciamento e, quindi, con sempre maggiore frequenza, operano nei periodi transitori, dovendo necessariamente eseguire, nel corso dell'anno, numerosi cicli di avvio e spegnimento.

La gravata prescrizione del PIC, quindi, non consentirebbe ad A2A di rispettare, già nel breve periodo in ragione dell'aumento di produzione di energia da fonte rinnovabile, i vincoli tecnici previsti dalla regolazione di settore, *in primis* i quantitativi di energia richiesti da Terna sul mercato dei servizi di dispacciamento in funzione di garanzia dell'equilibrio della rete elettrica.

2.1.3. Le società ricorrenti, con il quarto motivo di ricorso, contestavano la legittimità dei provvedimenti impugnati per *“Violazione degli articoli 6 e 10 della Legge 7 agosto 1990 n. 241; violazione dell'art. 29-sexies comma 4 del D.Lgs n. 152/2006; eccesso di potere per perplessità ed illogicità; sviamento; violazione degli articoli 41 e 97 della Costituzione e del principio di ragionevolezza”*.

In particolare, con tale mezzo di gravame A2A contestava la legittimità della suddetta prescrizione reputando che la stessa fosse affetta da illogicità in ragione del fatto di essere ancorata a parametri non determinabili *ex ante* – quali il valore massimo delle emissioni di ossido di azoto prodotte su base annua e il numero di avvii e spegnimenti della centrale – che costringerebbero il gestore a mantenere l'impianto attivo anche quando ciò non risulti necessario per soddisfare il fabbisogno energetico degli utenti. Di conseguenza, secondo la prospettazione di A2A, l'incidenza della contestata misura sull'operatività dell'impianto determinerebbe, dal punto di vista degli effetti ambientali, un peggioramento della qualità dell'aria.

2.1.4. Le società ricorrenti, con il quinto motivo di ricorso, contestavano la legittimità dei provvedimenti impugnati per *“Violazione dell'art. 29 sexies comma 4 del D.Lgs 152/2006; violazione dell'art. 29-septies e dell'art. 271 comma 4 del D.Lgs. 152/2006; violazione degli articoli 2, 9 comma 9 e dell'Appendice IV, Parte I, Paragrafo 3 lett. d), del D.Lgs. 13 agosto 2010 n. 155; eccesso di potere per difetto dei presupposti ed ingiustizia manifesta; disparità di trattamento; violazione degli articoli 41 e 97 della Costituzione”*.

In particolare, con tale mezzo di gravame A2A contestava la legittimità della prescrizione del gravato PIC per contrasto con le previsioni del Piano Regionale di Qualità dell'Aria della Regione Piemonte approvato nel 2019 (*“PRQA 2019”*) – nella specie, il paragrafo 7.4.1. e l'Allegato A – asserendo che, diversamente da quanto occorso in sede di riesame dell'AIA per cui è causa, l'autorità competente avrebbe solo la facoltà di prescrivere valori limite di emissione in relazione alle condizioni di normale funzionamento dell'impianto.

In subordine, laddove si ritenesse che le anzidette prescrizioni del PRQA 2019 (nella parte in cui consentono all'autorità competente per il rilascio dell'AIA di prescrivere, per le polveri e gli ossidi di azoto, valori limite di emissione più restrittivi di quelli previsti nei BREF, ossia nei documenti che recano indicazioni sulle BAT e che sono adottati ai sensi dell'art. 13, comma 5, della direttiva 2010/75/UE) consentano all'amministrazione di limitare le emissioni anche relativamente alle fasi di non normale funzionamento dell'impianto, ad avviso di A2A ciò si porrebbe in contrasto con la normativa nazionale, anche di rango costituzionale, ed eurounitaria in materia di valori limite di emissione.

A2A, quindi, chiedeva anche l'annullamento delle gravate prescrizioni del PRQA 2019.

2.2. Il Ministero della Transizione Ecologica, il Ministero della Salute, il Ministero dell'Interno, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero dello Sviluppo Economico, l'Ispra – Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale e la Regione Piemonte si costituivano in giudizio per resistere al ricorso in esame.

2.2.1. La Regione Piemonte eccepeva l'infondatezza del presente ricorso. Tale ente evidenziava che a partire dal 2012 le Istituzioni europee avevano avviato diverse procedure di infrazione nei confronti dell'Italia per violazione dei valori limite

del materiale particolato, nonché del biossido di azoto (NO₂) nelle zone localizzate nelle regioni del c.d. bacino padano, compreso il Piemonte. La Regione Piemonte, in proposito, esprimeva che l'area del bacino padano si caratterizza per la presenza di condizioni orografiche e meteorologiche – quali, ad esempio, la scarsità dei venti e i fenomeni di inversione termica – che favoriscono la formazione e l'accumulo nell'aria di inquinanti, tra cui le polveri sottili.

L'ente regionale poneva in evidenza che tra le 27 zone interessate dalla procedura di infrazione n. 2014/2147, tre risultano localizzate all'interno della Regione Piemonte (Zona IT0118 – agglomerato di Torino, Zona IT0119 – Piemonte, Pianura e Zona IT0120 – Piemonte, Collina); il Comune di Chivasso rientra nella zona IT0119 in base a quanto previsto dalla *“Deliberazione della Giunta Regionale 30 dicembre 2019, n. 24-903 Verifica ed aggiornamento della zonizzazione e della classificazione del territorio regionale piemontese ed aggiornamento del relativo programma di valutazione della qualità dell'aria ambiente, ai sensi degli articoli 4 e 5 del d.lgs. 155/2010 (Attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa)”*.

La Regione Piemonte, inoltre, esprimeva che le emissioni di ossidi di azoto sono considerate influenti sia per il mantenimento entro i limiti della concentrazione di biossido di azoto nell'aria, sia per essere precursori della formazione di particolato fine e ultrafine (PM₁₀ e PM_{2,5}) in aria ambiente.

2.2.2. Anche il Ministero della Transizione Ecologica, il Ministero della Salute, il Ministero dell'Interno, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero dello Sviluppo Economico e l'Ispra eccepivano l'infondatezza del ricorso in esame.

Tali amministrazioni, in particolare, evidenziavano che, per quel che riguarda le emissioni nelle condizioni di normale funzionamento, i dati degli inquinanti emessi dall'impianto di Chivasso e rilevati in continuo negli ultimi anni – con particolare riferimento a quelli inerenti ai NO_x, avevano confermato che la centrale può operare nel rispetto dei limiti fissati dal gravato d.m. n. 386/2021.

Del pari, per quel che riguarda le emissioni nelle condizioni di non normale funzionamento, dai rapporti annuali sull'esercizio dell'installazione trasmessi da A2A, era emerso che in relazione all'anno 2018 (durante il quale sono stati completati gli interventi migliorativi sul modulo 2 dell'impianto produttivo in questione) il valore delle emissioni massiche nelle condizioni di avvio e frenata era stato pari all'11%, mentre negli anni 2019 e 2020, era risultato pari al 6%.

L'avvocatura erariale evidenziava, quindi, che l'introduzione della contestata misura era correlata alla necessità di rispettare la normativa euromunitaria e quella statale.

Tale misura, inoltre, non presentava alcun *deficit* di proporzionalità, tenuto conto che l'aumento della potenza termica di 88 MWt comportava un incremento delle emissioni di NO_x anche nelle situazioni di non normale funzionamento, e ciò nella prospettiva di un aumento del numero di avviamenti dell'impianto.

L'avvocatura erariale, inoltre, rappresentava che la contestata prescrizione di cui al punto 10.4 dell'ultima versione del PIC presentava, comunque, una portata più attenuata di quella prevista nella versione originaria del PIC, essendo stato eliminato l'inciso *“e di anomalie e guasti che comportino il non rispetto dei limiti per gli NO_x di cui alla tabella 1”*.

L'avvocatura erariale evidenziava anche che la riduzione delle emissioni nelle fasi transitorie di funzionamento dell'impianto poteva essere raggiunta ricorrendo ad altre tecniche, già installate o in corso di installazione presso altre centrali termoelettriche in Italia, quali: i) l'installazione di turbine a gas con tempi di avviamento brevi e di potenza contenuta, ad integrazione dei 3 turbogas; ii) l'installazione di unità non termiche, quali ad esempio le BESS – *Battery Energy Storage System*, di accumulo di energia elettrica.

I sistemi BESS, più in dettaglio, costituiscono impianti industriali non termici in grado di immagazzinare e scambiare energia con la rete elettrica, con la conseguenza che gli stessi non producono emissioni in atmosfera o scarichi idrici o rilasci di altra natura.

Peraltro, dalla documentazione versata in atti dalle amministrazioni resistenti (cfr. doc. 2 della produzione dell'8 gennaio 2022 del Mite), emerge che su richiesta di A2A la stessa è stata autorizzata alla modifica della centrale termoelettrica di Chivasso mediante l'installazione di un sistema di accumulo elettrolitico di energia (BESS) di taglia pari a 20 MW/MWh c.ca (decreto n. 55/03/2021 del direttore generale del Dipartimento per l'energia e il clima della Direzione generale Infrastrutture e sicurezza sistemi energetici e geominerari del Mite).

Nel preambolo del citato decreto n. 55/03/2021 veniva, altresì, considerato che la modifica dell'impianto di Chivasso richiesta da A2A consisteva nella *“installazione di un sistema di accumulo di energia per la fornitura del servizio di Fast Reserve e di altri servizi di rete in grado di aumentare la flessibilità e la capacità di adattamento e risposta della stessa alle sollecitazioni provenienti da un sistema di generazione sempre più distribuito e caratterizzato da impianti alimentati da fonti rinnovabili non programmabili”*.

L'avvocatura erariale osservava, poi, che la percentuale di NO_x prodotta negli anni 2019 e 2020 dalla centrale di Chivasso, in seguito agli interventi tecnologici e gestionali realizzati da A2A, è risultata inferiore a quella prescritta nel punto 10.4 del gravato PIC (rispettivamente pari al 5,9% e al 6%).

L'avvocatura erariale evidenziava, altresì, che le prescrizioni inerenti alla riduzione delle emissioni di NO_x erano state imposte negli impianti collocati in aree da risanare per le quali era intervenuta l'approvazione di Piani Regionali di Risanamento dell'Atmosfera, a causa dell'elevata concentrazione di inquinanti (polveri PM₁₀, PM_{2,5}, NO₂ e O₃ nel

periodo estivo): si trattava, in particolare, delle centrali elettriche di IREN (Torino Nord), A2A di Chivasso e A2A di Piacenza. In proposito, veniva ulteriormente osservato che i NOx risultavano essere la causa maggiore della formazione degli inquinanti PM10, PM2,5 e O3 o, comunque, una loro concausa, essendone i precursori.

2.3. La Sezione, con ordinanza cautelare n. 287 del 18 gennaio 2022, respingeva l'istanza cautelare proposta da A2A, ritenendo che *“ad un sommario esame proprio della presente fase, che le prescrizioni imposte alla società ricorrente non si appalesano sproporzionate, dovendosi operare un bilanciamento tra la soddisfazione dell'interesse economico di parte ricorrente e l'interesse pubblico alla salubrità dell'aria e alla tutela della salute delle popolazioni incise dall'attività della centrale termoelettrica in questione, trattandosi di misure tese a garantire, anche alla luce dei vincoli discendenti dal diritto eurounitario, il rispetto dei valori limite per il particolato”*. Tale ordinanza non veniva impugnata.

2.4. In vista dell'udienza pubblica del 7 giugno 2023, tanto le amministrazioni ministeriali costituite in giudizio, quanto la Regione Piemonte, con puntuali memorie, confutavano le deduzioni ricorsuali quanto ai loro profili tecnici e giuridici e concludevano per la loro infondatezza.

La ricorrente A2A, con memorie depositate in data 22 e 26 maggio 2023, controdeduceva alle argomentazioni difensive dei Ministeri resistenti, ulteriormente precisando la propria domanda e insistendo per il suo accoglimento. In particolare, A2A contestava l'esattezza dei dati forniti dalla avvocatura erariale in relazione ai valori effettivi annui di Nox relativi all'anno 2022, evidenziando che in tale periodo temporale si era registrato un rapporto percentuale superiore al 7%, quindi non lontano dal limite del 10% imposto dalla contestata prescrizione del PIC.

2.5. All'udienza pubblica del 7 giugno 2023, la causa è stata discussa.

Nel corso della discussione, come fatto constare nel verbale d'udienza, il Collegio rilevava, ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a., la sussistenza di un possibile profilo di inammissibilità per carenza di interesse in relazione alle censure con le quali le società ricorrenti avevano prospettato che i provvedimenti gravati pregiudicassero i loro interessi economici. La difesa di parte ricorrente ribadiva che la centrale di Chivasso risultava operativa sia nel mercato dei servizi di dispacciamento, rispondendo alle chiamate di accensione e spegnimento delle turbine richieste da Terna, sia nel mercato libero (in particolare, nel mercato del giorno prima).

All'esito della discussione, la causa veniva trattenuta in decisione.

3. Il Collegio ritiene che il ricorso in esame non sia meritevole di favorevole considerazione e debba, dunque, essere respinto.

4. Ad avviso del Collegio non risulta meritevole di pregio il primo profilo di doglianza articolato con il primo motivo di ricorso. Si tratta, in particolare, delle censure con le quali A2A ha lamentato che la prescrizione di cui al punto 10.4 del gravato PIC non sia stata determinata facendo riferimento alle BAT-AEL, mentre le prescrizioni sulle emissioni inquinanti contenute all'interno di un provvedimento di AIA devono determinarsi prendendo come riferimento le migliori tecniche disponibili.

4.1. A riguardo, va immediatamente evidenziato che il Codice dell'Ambiente smentisce la premessa logica da cui muove tale censura, cioè che le prescrizioni inerenti alla fissazione dei valori limite di emissione introdotte con un titolo autorizzativo quale quello per cui è causa (i.e., l'AIA) debbano essere sempre e comunque ancorate alle BAT.

Innanzitutto, giova evidenziare che le disposizioni normative del Codice dell'Ambiente consentono all'amministrazione, nell'esercizio del suo potere tecnico-discrezionale in sede autorizzatoria, di stabilire limiti di emissione più rigidi rispetto a quelli contemplati dalle migliori tecniche disponibili.

4.1.1. Milita in tal senso il tenore dell'art. 29-sexies, comma 4-ter, del d.lgs n. 152/2006 – applicabile sia alla fase di normale funzionamento dell'impianto, sia ai periodi transitori – laddove attribuisce all'autorità competente il potere di fissare valori limite di emissione più rigorosi di quelli connessi alle BAT (giusto il richiamo al precedente comma 4-bis che fa espresso riferimento alle BAT-AEL) nei seguenti casi: *i)* quando uno strumento di programmazione o di pianificazione ambientale – come, nella specie, il PRQA 2019, stante la prescrizione di cui al gravato paragrafo 7.4.1. – riconosca la necessità di applicare ad impianti, localizzati in una determinata area, misure più rigorose di quelle ottenibili con le migliori tecniche disponibili, al fine di assicurare in tale area il rispetto delle norme di qualità ambientale (cfr. art. 29-septies del Codice dell'Ambiente); *ii)* quando lo richiede il rispetto della normativa vigente nel territorio in cui è ubicata l'installazione o il rispetto dei provvedimenti relativi all'installazione, non sostituiti dall'autorizzazione integrata ambientale.

4.1.2. Del pari, l'art. 29-septies, comma 2, del d.lgs n. 152/2006 prevede che nei casi di cui al primo comma, ossia laddove si sia in presenza di uno strumento di programmazione o pianificazione ambientale che riconosca la necessità di applicare ad impianti, localizzati in una determinata area, misure più rigorose di quelle conseguibili con le BAT al fine di assicurare il rispetto delle norme di qualità ambientale – invero, ciò è quanto accade nel caso di specie, posto che il PRQA 2019 stabilisce che *“nel caso di riesame o modifica dell'autorizzazione di impianti esistenti collocati in aree particolarmente critiche per la qualità dell'aria, l'Autorità Competente per il rilascio delle AIA prescrive, per le polveri e gli ossidi di azoto, i valori limite di emissione più restrittivi previsti nei BREF; tale misura si applica su tutto il territorio regionale e trova applicazione anche per gli impianti di competenza statale”* (cfr. paragrafo 7.4.1.) – *“l'autorità competente prescrive nelle autorizzazioni integrate ambientali degli impianti nell'area interessata, tutte le misure supplementari particolari più rigorose di cui al comma 1* [ossia, misure più rigorose di quelle ottenibili con le migliori tecniche disponibili, n.d.r.],

fatte salve le altre misure che possono essere adottate per rispettare le norme di qualità ambientale”.

4.1.3. La pretesa sussistenza di un legame biunivoco tra BAT-AEL e prescrizioni dell’AIA volte a limitare le emissioni in atmosfera, risulta essere una mera e infondata prospettazione delle società ricorrenti anche alla luce di quanto disposto dall’art. 29-sexies, comma 9, del d.lgs n. 152/2006. Tale disposizione normativa, infatti, attribuisce all’amministrazione il potere di introdurre nell’autorizzazione integrata ambientale *“ulteriori condizioni specifiche ai fini del presente decreto, giudicate opportune dell’autorità competente. Ad esempio, fermo restando l’obbligo di immediato rispetto dei precedenti commi e in particolare del comma 4-bis, l’autorizzazione può disporre [...] il raggiungimento di determinate ulteriori prestazioni ambientali in tempi fissati, impegnando il gestore ad individuare le tecniche da implementare a tal fine [...]”*.

4.1.3.1. Depone, inoltre, in tal senso l’art. 6, comma 16, del d.lgs n. 152/2006 che, nel fissare i principi che l’amministrazione deve osservare nel determinare le condizioni per l’AIA, impone espressamente il rispetto delle norme a tutela della qualità dell’ambiente.

4.1.4. Tale impianto normativo risulta pienamente coerente con quanto previsto dalla direttiva 2010/75/UE (c.d. direttiva IED – *industrial emission directive*) relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell’inquinamento) che, all’art. 18, rubricato *“norme di qualità ambientale”*, dispone esplicitamente che: *“Qualora una norma di qualità ambientale richieda condizioni più rigorose di quelle ottenibili con le migliori tecniche disponibili, l’autorizzazione contiene misure supplementari, fatte salve le altre misure che possono essere adottate per rispettare le norme di qualità ambientale”*.

4.2. E la *ratio* delle summenzionate disposizioni normative, espressamente richiamate e quindi applicate nel gravato PIC (cfr. pag. 6 e 7), ben si comprende, considerando che le BAT, se costituiscono un’efficace formalizzazione dell’equilibrio fra salvaguardia delle esigenze della produzione e tutela dell’ambiente e della salute, non assumono una valenza tale da inibire all’amministrazione di adottare ogni misura che risulti adeguata alle caratteristiche e peculiarità della situazione concreta. E ciò in quanto la stella polare dell’azione amministrativa in materia è costituita sempre dalla tutela ambientale, anche sotto il profilo della salvaguardia della sua qualità.

4.2.1. Vale, poi, aggiungere che le BAT, oltre ad essere derogabili dall’amministrazione *in maius*, lo sono anche *in minus*, tenuto conto che l’art. 29-sexies, comma 9-bis, del d.lgs n. 152/2006 attribuisce all’autorità il potere, in casi specifici e a determinate condizioni, di stabilire valori limite di emissione meno severi di quelli discendenti dalla applicazione delle migliori tecniche disponibili.

Le regole poste dalle BAT, pertanto, non assumono un valore sempre vincolante e inderogabile per l’amministrazione, con la conseguenza che risultano infondati i profili di censura sin qui esaminati.

4.2.2. La giurisprudenza amministrativa, in una recente pronuncia, ha espressamente avallato la innanzi delineata ricostruzione esegetica in relazione a una fattispecie nella quale a venire in rilievo era un’ipotesi di deroga *in bonam partem* ai limiti di emissione previsti dalla normativa di settore.

Con riguardo a tale aspetto, in particolare, il Consiglio di Stato ha chiarito che l’amministrazione procedente, pur godendo di ampia discrezionalità, è chiamata ad applicare un reticolo di norme fondato sulla diade regola-eccezione ed ha espressamente riconosciuto tanto la derogabilità *in melius*, quanto *in peius*, dei limiti alle emissioni fissati *ex lege* (che costituiscono la “regola”), imponendo in questi casi, sulla scorta dei principi generali dell’*agere* amministrativo, più rigorosi obblighi valutativi e motivazionali in capo all’amministrazione, nonché il rispetto del principio di proporzionalità nei casi in cui venga disposta la restrizione al di sotto dei limiti di legge (cfr. Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 2344 del 30 marzo 2022). Tale orientamento giurisprudenziale è stato successivamente confermato in pronunce che hanno valorizzato il disposto di cui all’art. 29-sexies, comma 4-ter, del d.lgs. n. 152/2006 (cfr., in particolare, Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 2245 del 3 marzo 2023).

4.2.3. Il Collegio, ferma restando l’autosufficienza delle precedenti considerazioni per far emergere l’infondatezza dei motivi di doglianza testé esaminati, intende ulteriormente evidenziare che l’AIA “[...] *non è un mero atto (tecnico) di gestione ovvero di amministrazione in senso stretto, trattandosi piuttosto di un provvedimento con cui viene esercitata una vera e propria funzione di indirizzo politico-amministrativo con particolare riferimento al corretto uso del territorio (in senso ampio), attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei contrapposti interessi pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo socio-economico) e privati* [...]” (cfr. T.A.R. Sicilia, Sez. II, sent. n. 1250 del 14 aprile 2023).

Anche in sede di riesame, sulla scorta delle previsioni normative richiamate in precedenza, l’amministrazione gode di ampia discrezionalità nella determinazione del contenuto delle prescrizioni da imporre al gestore dell’infrastruttura e, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, pubblici e privati, che devono essere presi in considerazione, l’amministrazione procedente, arbitra del migliore e più opportuno perseguimento dell’interesse pubblico, può legittimamente decidere di accordare all’interesse ambientale una più spiccata prevalenza, non concedendo deroghe *in melius* ovvero restringendo i limiti delle emissioni al di sotto dei valori sanciti dalle BAT di settore (argomento in Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 2344/2022, cit.).

4.3. Altrettanto infondato risulta essere il secondo profilo di doglianza articolato con il primo motivo di ricorso. Si tratta, invero, della censura con la quale A2A ha contestato la circostanza per cui la gravata prescrizione del PIC si porrebbe in contrasto con la normativa nazionale ed eurolimitaria, anche in ragione del fatto che i valori limite di emissione dovrebbero

trovare applicazione solo in relazione ai periodi di normale funzionamento e non pure in relazione a quelli di avviamento e di arresto. Nel caso di specie, secondo la prospettazione delle società ricorrenti, sarebbe stato possibile applicare unicamente le BAT 10 e 11, consistenti nel monitoraggio dei periodi di transitorio (durata e frequenza di tali eventi) e degli inquinanti rilasciati dall'impianto durante tali periodi.

4.3.1. Il Collegio, in proposito, non ritiene convincente l'interpretazione degli artt. 29-*sexies*, comma 7, e 214, comma 14, del d.lgs. n. 152/2006, offerta da A2A, secondo la quale dall'ambito delle misure prescrivibili in relazione alle fasi transitorie esulerebbe la fissazione di valori limite alle emissioni.

Invero, la prospettazione esegetica delle società ricorrenti non collima con l'interpretazione logico-letterale delle disposizioni normative dettate dal Codice dell'Ambiente e rilevanti ai fini della delibazione della presente controversia.

4.3.2. In particolare, l'art. 29-*sexies*, comma 7, del d.lgs. n. 152/2006, prevede che *“L'autorizzazione integrata ambientale contiene le misure relative alle condizioni diverse da quelle di esercizio normali, in particolare per le fasi di avvio e di arresto dell'installazione, per le emissioni fugitive, per i malfunzionamenti, e per l'arresto definitivo dell'installazione”*.

Il tenore di tale disposizione è chiaro: i) nell'attribuire all'amministrazione, in via ordinaria, il potere di adottare prescrizioni per le fasi transitorie; ii) nel regolamentare il potere prescrittivo con una formulazione ampia e non aprioristicamente limitata, con la conseguenza che l'autorità procedente può legittimamente individuare, con determinazione tecnico-discrezionale, le misure ritenute più idonee al caso concreto, senza incorrere, *ex ante* e in forza di legge, in alcuna restrizione o limitazione nella scelta delle prescrizioni adottabili.

4.3.3. L'art. 271, comma 14, del Codice dell'Ambiente, poi, subito dopo aver disciplinato il potere prescrittivo per le fasi di normale funzionamento dell'impianto, prevede che *“l'autorizzazione può stabilire specifiche prescrizioni per tali periodi di avviamento e di arresto e per l'eventualità di tali anomalie o guasti ed individuare gli ulteriori periodi transitori nei quali non si applicano i valori limite di emissione”*.

Tale norma – specie se interpretata congiuntamente alla previsione appena richiamata – va intesa come disposizione che estende e completa i poteri dell'autorità procedente, attribuendole il potere di conformare in maniera specifica, anche qui senza limitare la panoplia delle misure prescrivibili, le fasi diverse dal normale funzionamento degli impianti, caratterizzate da un assetto diverso da quello a regime.

4.3.4. L'interpretazione fornita da A2A in relazione alle norme surrichiamate, da una parte, ne contraddice il chiaro tenore e, dall'altra, finisce per collidere: i) da un lato, con la loro interpretazione funzionale, atteso che entrambe sono preordinate a rafforzare i poteri dell'amministrazione in relazione alla conformazione delle fasi diverse dal normale funzionamento dell'impianto in vista dell'efficace perseguimento, anche in tali ipotesi peculiari, della salvaguardia dei valori ambientali; ii) dall'altro, con il principio di atipicità delle prescrizioni dell'AIA, principio desumibile, fra l'altro, dall'art. 26-*sexies*, comma 9, del d.lgs. n. 152/2006, a mente del quale *“l'autorizzazione integrata ambientale può contenere ulteriori condizioni specifiche ai fini del presente decreto, giudicate opportune dell'autorità competente”*, cioè idonee a perseguire la salvaguardia dei valori ambientali; iii) dall'altro lato ancora, con l'interpretazione sistematica delle citate norme rispetto a quanto previsto dagli artt. 29-*septies*, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006 e 18 della direttiva 2010/75/UE del 24 novembre 2010: a tale stregua, anche per le fasi diverse da quelle di normale funzionamento degli impianti, sussiste il potere dell'amministrazione, qualora ciò risulti necessario per la riduzione o la prevenzione dell'inquinamento e in linea più generale per promuovere la qualità dell'ambiente, di prescrivere l'adozione di misure più rigorose di quelle imposte dalla normativa ambientale ovvero ottenibili con le BAT.

4.3.5. Vale, peraltro, richiamare pure le disposizioni della direttiva 2008/50/UE sulla qualità dell'aria – per la cui inosservanza l'Italia ha subito diversi procedimenti di infrazione in sede europea, alcuni dei quali riguardanti anche l'area in cui ha sede la centrale di Chivasso – alla cui stregua i periodi transitori non possono essere considerati esenti dal rispetto di prescrizioni relative alle emissioni complessive dell'impianto poiché, con riferimento alla qualità dell'aria, va necessariamente considerata la totalità degli inquinanti emessi in atmosfera, in quanto il superamento dei limiti emissivi all'uopo previsti risulta essere funzione della sommatoria di tali elementi.

4.3.6. Pertanto, risulta sfornita di pregio anche l'affermazione ricorsuale secondo cui non sarebbero previste BAT concernenti fasi diverse da quelle di normale funzionamento dell'impianto e, per questo, dovrebbero trovare applicazione unicamente le BAT 10 e 11 che, come esposto in precedenza, impongono solo di realizzare azioni di monitoraggio dei periodi di transitorio e degli inquinanti rilasciati dall'impianto.

Del resto, a seguire l'interpretazione restrittiva prospettata dalle società ricorrenti per contestare la legittimità della gravata prescrizione del PIC, si finirebbe per inibire all'amministrazione l'adozione del più idoneo strumento prescrittivo di tutela ambientale, proprio in relazione a fasi di funzionamento dell'impianto che lo stesso legislatore definisce particolari e, quindi, abbinabili di cautele *ad hoc*, vieppiù in quei casi, come quello in questione, nei quali la centrale opera con frequenza nei periodi di transitorio in ragione della funzione svolta nel mercato e del ruolo correlato al mantenimento della stabilità della rete elettrica.

5. Con il secondo motivo di ricorso A2A ha contestato il fatto che il procedimento che ha condotto alla adozione della prescrizione censurata sarebbe afflitto da vizio istruttorio e motivazionale in relazione alla valutazione scientifica obiettiva sulla sua necessità, proporzionalità e non discriminatorietà.

Più in dettaglio, A2A fa discendere, dall'asserito *deficit* istruttorio e motivazionale, la violazione dei predetti principi quali

corollari, nel caso di specie e in ragione dell'ambito materiale di cui si tratta, del principio di precauzione di matrice eurounitaria, che pure si assume violato, in quanto l'art. 301 del Codice dell'Ambiente stabilisce che le misure di precauzione ulteriori rispetto a quelle espressamente previste dalla legge devono essere: a) proporzionate rispetto al livello di protezione che s'intende raggiungere; b) non discriminatorie nella loro applicazione e coerenti con misure analoghe già adottate; c) basate sull'esame dei potenziali vantaggi ed oneri; d) aggiornabili alla luce di nuovi dati scientifici.

In ogni caso, secondo la prospettazione delle società ricorrenti, la gravata prescrizione del PIC si porrebbe in contrasto con gli articoli 3, 41 e 97 della Costituzione sulla base dell'assunto secondo il quale le prescrizioni del citato art. 301 del d.lgs. n. 152/2006 sarebbero espressione dei principi costituzionali sanciti dai predetti articoli della Carta costituzionale.

5.1. Il Collegio ritiene che anche tali censure non siano meritevoli di favorevole considerazione e debbano essere respinte.

5.2. Per una migliore e più puntuale disamina delle censure articolate con il secondo motivo di ricorso, il Collegio ritiene innanzitutto opportuno soffermarsi sul contesto ambientale che caratterizza l'area di Chivasso, nonché su alcuni dati inerenti ai mercati dell'energia sui quali opera A2A mediante l'impianto in questione.

5.3. Quanto al primo aspetto, giova osservare che costituisce fatto notorio che le emissioni di Ossidi di azoto (NO_x) sono considerate influenti sia per il mantenimento entro i limiti della concentrazione di Biossido di Azoto (NO₂) in aria ambiente, sia perché si tratta di elementi che fungono da precursori nella formazione di particolato fine e ultrafine (PM₁₀ e PM_{2,5}) nell'aria.

Invero, a supporto di tale affermazione è sufficiente evidenziare che la normativa relativa alla qualità dell'aria ambiente (d.lgs. 13 agosto 2010, n. 155 di attuazione della direttiva 2008/50/CE), nel prevedere i criteri per la zonizzazione del territorio e l'individuazione degli agglomerati (Appendice I, punto 4, del citato d.lgs. n. 155/2010), considera gli ossidi di azoto inquinanti con prevalente o totale natura secondaria al pari del PM₁₀, del PM_{2,5} e dell'ozono (cfr., in giurisprudenza, T.A.R. Sicilia, sez. I, sent. n. 1361 del 28 aprile 2021) e prescrive che per tutti i predetti inquinanti sia effettuata, preferibilmente, la stessa zonizzazione (Appendice I, punto 5, del d.lgs. n. 155/2010).

5.3.1. Giova, poi, aggiungere che la Corte di Giustizia dell'Unione europea ("CGUE"), per quel che rileva ai fini del presente giudizio, ha condannato l'Italia in relazione al superamento sistematico e continuativo, nel periodo 2008-2017 e ancora in corso all'atto dell'adozione della decisione giurisdizionale di seguito indicata, del valore limite giornaliero applicabile alle concentrazioni di particelle PM₁₀, *inter alia*, nella zona IT0119 – Piemonte, pianura (cfr. CGUE, Grande sezione, sent. del 10 novembre 2020, in C-644/18, *Commissione europea contro Repubblica italiana*).

Come evidenziato in precedenza, il Comune di Chivasso rientra nella zona IT0119 in base a quanto previsto dalla "Deliberazione della Giunta Regionale 30 dicembre 2019, n. 24-903 Verifica ed aggiornamento della zonizzazione e della classificazione del territorio regionale piemontese ed aggiornamento del relativo programma di valutazione della qualità dell'aria ambiente, ai sensi degli articoli 4 e 5 del d.lgs. 155/2010 (Attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa)".

La CGUE, nel dispositivo di tale sentenza, ha statuito che l'Italia "è venuta meno all'obbligo sancito dal combinato disposto dell'articolo 13 e dell'allegato XI della direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa" e "non avendo adottato, a partire dall'11 giugno 2010, misure appropriate per garantire il rispetto dei valori limite fissati per le concentrazioni di particelle PM₁₀ in tutte tali zone, è venuta meno agli obblighi imposti dall'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50, letto da solo e in combinato disposto con l'allegato XV, parte A, di tale direttiva, e, in particolare, all'obbligo previsto all'articolo 23, paragrafo 1, secondo comma, di detta direttiva, di far sì che i piani per la qualità dell'aria prevedano misure appropriate affinché il periodo di superamento dei valori limite sia il più breve possibile".

5.3.1.1. La Regione Piemonte ha evidenziato, nel corso del giudizio, che il Comune di Chivasso era già ricompreso nella precedente zonizzazione e, quindi, rientrasse anche nelle aree coinvolte in una precedente procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea e sfociata, anch'essa, con una decisione di condanna da parte della CGUE (cfr. CGUE, Sezione I, sent. del 19 dicembre 2012, in C-68/11, *Commissione europea contro Repubblica italiana*).

5.3.2. Vale, peraltro, aggiungere, con riguardo alla dianzi citata sentenza della CGUE del 10 novembre 2020, che:

- grava sullo Stato membro "l'obbligo di predisporre, in caso di superamento dei valori limite previsti dalla direttiva 2008/50, piani per la qualità dell'aria contenenti misure appropriate affinché il periodo di superamento sia il più breve possibile" (par. 139);

- la Regione Piemonte, pur avendo adottato tale piano (benché in corso di causa), aveva previsto un termine finale eccessivamente lungo per la realizzazione degli obiettivi relativi alla qualità dell'aria, ossia il 2030 (par. 142);

- in base ai dati del 2017, per quanto riguarda il valore limite annuale fissato per il PM₁₀, le zone interessate nella regione Piemonte hanno quasi tutte registrato un aumento di concentrazioni del PM₁₀ (parr. 74 e 145).

5.3.3. Per altro verso, giova anche evidenziare che la direttiva 2008/50/CE, all'articolo 23, paragrafo 1, rubricato "Piani per la qualità dell'aria", stabilisce che "Se in determinate zone o agglomerati i livelli di inquinanti presenti nell'aria ambiente superano un valore limite o un valore-obiettivo qualsiasi, più qualunque margine di tolleranza eventualmente applicabile, gli Stati membri provvedono a predisporre piani per la qualità dell'aria per le zone e gli agglomerati in questione al fine di conseguire il relativo valore limite o valore-obiettivo specificato negli allegati XI e XIV. In caso di

superamento di tali valori limite dopo il termine previsto per il loro raggiungimento, i piani per la qualità dell'aria stabiliscono misure appropriate affinché il periodo di superamento sia il più breve possibile [...]”.

Vale, ulteriormente, evidenziare che la citata direttiva contempla espressamente anche gli ossidi di azoto tra gli inquinanti soggetti a valutazione della concentrazione in atmosfera, da effettuare in base a soglie specifiche e prestabilite (cfr., ad esempio, Allegato II della direttiva 2008/50/CE).

5.3.4. Il Consiglio regionale della Regione Piemonte, con decreto n. 364-6854 del 25 marzo 2019, ha approvato il PRQA 2019 ai sensi della legge regionale 7 aprile 2000, n. 43 e in esito ad apposita procedura di Valutazione ambientale strategica.

Tra le misure del PRQA 2019 volte a ridurre l'emissione di inquinanti nell'atmosfera vi è anche quella gravata da A2A nel presente giudizio (punto 7.4.1.). In particolare, premesso che il PRQA 2019 costituisce norma di qualità ambientale, la Regione Piemonte ha prescritto che l'autorità competente al riesame dell'AIA di impianti collocati in aree particolarmente critiche per la qualità dell'aria stabilisca, a sua volta, per le polveri e gli ossidi di azoto, valori limite di emissione più restrittivi di quelli previsti nei BREF (cfr. art. 18 della direttiva 2010/75/UE). Come espressamente sancito dal PRQA 2019, tale misura trova applicazione non solo su tutto il territorio regionale, ma anche in relazione agli impianti di competenza statale.

5.4. Quanto al secondo aspetto, nel ricorso introduttivo A2A ha dichiarato che la centrale di Chivasso costituisce una unità abilitata che partecipa al mercato dei servizi di dispacciamento (MSD) e al mercato della capacità. All'udienza pubblica del 7 giugno 2023, il patrono di A2A ha altresì dichiarato che il predetto impianto opera anche nel mercato del giorno prima (MGP), circostanza confermata in base a quanto dichiarato nella memoria di replica depositata in data 26 maggio 2023.

5.4.1. In proposito, A2A ha affermato che in base all'art. 60.3 dell'allegato A alla deliberazione n. 111/2006 dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (*“Asera”*), nonché sulla scorta di quanto previsto dal Codice di rete di Terna, mediante l'impianto di Chivasso è tenuta *“a mettere a disposizione di Terna tutta la potenza elettrica a propria disposizione”* (pag. 6 del ricorso di A2A). In particolare, A2A *“si impegna a produrre i quantitativi di energia elettrica richiesti da Terna per garantire il soddisfacimento dei consumi di energia degli utenti della rete elettrica nei momenti in cui la produzione già disponibile sul mercato non riesce a soddisfare la domanda, ed a spegnere/disattivare i propri impianti quando la quantità di energia generata ed immessa in rete oltrepassa le esigenze degli utenti”*. Pertanto, posto che la Centrale ha la funzione di assicurare stabilità alla rete elettrica ed evitare *black-out* e disservizi per gli utenti, è necessario effettuare numerosi cicli di attivazione e spegnimento a seconda delle necessità della rete; invero la possibilità di essere spenta a comando è tipica delle centrali termoelettriche che, in ciò, risultano complementari rispetto agli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, che non hanno tale capacità.

5.4.2. Dalle informazioni fornite da A2A nel corso del presente giudizio può inferirsi che la centrale di Chivasso opera nel mercato elettrico a pronti, con particolare riferimento al MGP – che si colloca nell'ambito del mercato della vendita all'ingrosso – nonché nel sequenziale MSD.

5.4.2.1. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (*“Agcm”*), in plurime decisioni (cfr., *ex multis*, C12461 – *Enel produzione/ERG Power*, provv. n. 30306 del 20 settembre 2022, in Boll. Agcm n. 36/2022; A498B – *Sorgenia – prezzi servizi di dispacciamento area Brindisi*, provv. n. 26563 del 4 maggio 2017, in Boll. Agcm n. 17/2017), ha definito il mercato all'ingrosso come l'insieme dei contratti di compravendita di energia elettrica stipulati, dal lato dell'offerta, da operatori che dispongono di fonti primarie di energia (produttori e importatori) e, dal lato della domanda, da grandi clienti industriali, grossisti e Acquirente Unico. Rispetto a tale mercato gioca un ruolo centrale il mercato a pronti, nel quale la maggior parte dell'energia viene contrattata sul MGP, dove si negozia il programma orario di immissione e/o di prelievo di energia elettrica.

Ciascuna offerta di vendita e di acquisto di energia presentata sul MGP deve essere coerente con le potenzialità di immissione o prelievo del punto di offerta a cui essa è riferita e deve corrispondere alla effettiva volontà di immettere o prelevare l'energia elettrica offerta. A tal fine, il Gestore dei mercati energetici, prima della seduta del MGP, mette, *inter alia*, a disposizione degli operatori le informazioni che riguardano il fabbisogno di energia previsto per ogni ora e ogni zona. Segue, poi, un complesso meccanismo di risoluzione del mercato.

5.4.2.2. A valle del MGP e dei successivi mercati di aggiustamento (quale il mercato infra-giornaliero), si colloca il MSD che, a sua volta, si articola in due sessioni.

Nella prima sessione, denominata MSD *ex-ante* e collocata prima del “tempo reale”, si opera sui programmi offerti dagli operatori. Durante tale sessione Terna si approvvigiona delle risorse aggiuntive, rispetto a quelle disponibili in esito alla risoluzione dei mercati all'ingrosso, che, alla luce delle offerte accettate, risultino necessarie per risolvere le congestioni della rete all'interno di ciascuna zona, per costituire adeguati margini di capacità di riserva e per mantenere la tensione sulla rete al fine di garantire il dispacciamento in sicurezza dell'energia immessa nel sistema.

Una seconda sessione, denominata mercato del bilanciamento e che si colloca “nel tempo reale”, nella quale Terna si approvvigiona delle risorse necessarie a mantenere il continuo bilanciamento tra domanda e offerta e a ricostituire i margini di riserva via via utilizzati.

Il MSD è condizionato dall'eseguità degli esiti del MGP, con la conseguenza che ogniqualvolta prevalga l'accettazione

di offerte provenienti da operatori che gestiscono impianti alimentati da fonti rinnovabili non programmabili – essendo ben possibile che le stesse si pongano alla base della curva di offerta in quanto, in virtù del meccanismo di risoluzione del MGP, basato sul merito economico e sul rispetto dei limiti di transito tra zone, il prezzo dell'energia prodotta da tali impianti risulta particolarmente concorrenziale in ragione dei suoi costi di produzione particolarmente contenuti – Terna, nel MSD, deve ricorrere a una riprogrammazione delle risorse per costituire adeguati margini di riserva al fine di rispettare i vincoli di rete e garantire la sicurezza del sistema (ad esempio, mediante una modifica dei programmi di riferimento offerti dai singoli operatori che gestiscono le unità di produzione abilitate ad operare nel MSD, nella modalità c.d. “a salire” e nella modalità c.d. “a scendere” per gli operatori che non possono offrire capacità alla rete).

5.4.2.3. A tale ultimo riguardo giova richiamare quanto affermato da Terna nel Piano di Sviluppo relativo all'anno 2016. In tale documento, in particolare, è stato precisato che *“Il rispetto dei vincoli di dispacciamento avviene garantendo la presenza in servizio oppure riducendo la produzione di unità localizzate in particolari nodi della rete elettrica. Qualora il controllo della presenza o assenza in servizio delle suddette unità di produzione risulti non verificato in esito al Mercato dell'energia (MGP e MI), se ne effettua la selezione sul Mercato per il Servizio di Dispacciamento (MSD ex-ante e MB), programmando un avviamento o una riduzione/spegnimento della centrale. Queste selezioni avvengono di norma nel rispetto dell'ordine di merito economico, dando priorità alle unità di produzione più efficaci alla risoluzione del vincolo, con la conseguente possibilità che restino escluse dal processo di selezione sull'MSD delle unità meno efficaci, cui corrisponderebbero invece prezzi di offerta più economici rispetto a quelli selezionati”*.

5.4.2.4. All'esito di tutte le sessioni di mercato si forma il programma finale (c.d. programma vincolante modificato e corretto) che l'utente del dispacciamento è tenuto ad attuare.

5.5. Il Collegio, quanto ai principi applicabili *ratione materiae* rispetto alla delibazione della legittimità di provvedimenti di AIA, ricorda che la Corte costituzionale ha da tempo riconosciuto che l'AIA costituisce *“un provvedimento per sua natura ‘dinamico’, in quanto contiene un programma di riduzione delle emissioni, che deve essere periodicamente riesaminato [...], al fine di recepire gli aggiornamenti delle tecnologie cui sia pervenuta la ricerca scientifica e tecnologica nel settore. [...] che costituisce l'esito della confluenza di plurimi contributi tecnici ed amministrativi in un unico procedimento, nel quale, in conformità alla direttiva n. 2008/1/CE, devono trovare simultanea applicazione i principi di prevenzione, precauzione, correzione alla fonte, informazione e partecipazione, che caratterizzano l'intero sistema normativo ambientale. Il procedimento che culmina nel rilascio dell'AIA [...] rappresenta lo strumento attraverso il quale si perviene, nella previsione del legislatore, all'individuazione del punto di equilibrio in ordine all'accettabilità e alla gestione dei rischi, che derivano dall'attività oggetto dell'autorizzazione”* (cfr. C. cost., sent. n. 85/2013). Nella medesima decisione della Corte costituzionale viene anche chiarito, quanto alla apertura del procedimento di riesame dell'AIA, che *“Le prescrizioni e misure contenute nell'AIA possono rivelarsi inefficaci, sia per responsabilità dei gestori, sia indipendentemente da ogni responsabilità soggettiva. In tal caso, trova applicazione la disciplina contenuta nell'art. 29-octies, comma 4, del codice dell'ambiente, che impone all'amministrazione di aprire il procedimento di riesame”*.

5.5.1. Per quel che riguarda, più nello specifico, l'applicazione del principio di precauzione di matrice eurounitaria, la giurisprudenza amministrativa ha stilato un apposito decalogo di enunciati (cfr. Cons. Stato, sez. V, sent. n. 6250 del 27 dicembre 2013, poi riaffermati a più riprese nella giurisprudenza successiva).

In particolare è stato affermato che *“a) il principio di precauzione costituisce uno dei fondamenti della politica dell'Unione europea e dello Stato italiano in materia ambientale accanto a quelli della prevenzione, dell'azione preventiva, e della correzione in via prioritaria ed alla fonte dei danni causati all'ambiente; l'individuazione dei tratti giuridici del principio viene sviluppata lungo un percorso esegetico fondato sul binomio analisi dei rischi - carattere necessario delle misure adottate; le misure precauzionali, infatti, presuppongono che la valutazione dei rischi di cui dispongono le autorità riveli indizi specifici i quali, senza escludere l'incertezza scientifica, permettano ragionevolmente di concludere, sulla base dei dati disponibili che risultano maggiormente affidabili e dei risultati più recenti della ricerca internazionale, che l'attuazione di tali misure è necessaria al fine di evitare pregiudizi all'ambiente o alla salute; si rifiuta un approccio puramente ipotetico del rischio, fondato su semplici supposizioni non ancora accertate scientificamente; [...] d) sul piano procedurale, l'adozione di misure fondate sul principio di precauzione è condizionata al preventivo svolgimento di una valutazione quanto più possibile completa dei rischi calata nella concretezza del contesto spazio temporale di riferimento, valutazione che deve concludersi con un giudizio di stretta necessità della misura; e) [...] la situazione di pericolo deve essere potenziale o latente ma non meramente ipotizzata e deve incidere significativamente sull'ambiente e la salute dell'uomo; [...] in ogni caso il principio di precauzione affida alle autorità competenti il compito di prevenire il verificarsi o il ripetersi di danni ambientali ma lascia alle stesse ampi margini di discrezionalità in ordine all'individuazione delle misure ritenute più efficaci, economiche ed efficienti in relazione a tutte le circostanze del caso concreto”* (cfr. Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 4802 del 23 giugno 2021).

5.5.2. In seno alla giurisprudenza amministrativa è stato poi affermato, da un lato, che *“posto che la normativa di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 è interamente ispirata al c.d. principio di precauzione - il rispetto delle procedure di V.I.A. ed A.I.A. ivi previste equivale ad una presunzione in merito al rispetto di quel principio; detta presunzione non può essere superata dall'apprezzamento di un rischio puramente ipotetico, fondato su mere supposizioni allo stato non ancora verificate in*

termini scientifici” (cfr. Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 4545 del 14 luglio 2020) e, dall’altro, che l’applicazione di misure fondate sul principio di precauzione *“presuppone l’esistenza di un rischio specifico all’esito di una valutazione quanto più possibile completa, condotta alla luce dei dati disponibili che risultino maggiormente affidabili e che deve concludersi con un giudizio di stretta necessità della misura”* (cfr. Cons. Stato, sez. III, sent. n. 6655 del 3 ottobre 2019). Tali orientamenti sono stati poi riaffermati in pronunce successive (cfr. Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 3597 del 7 maggio 2021).

5.6. L’applicazione, al caso di specie, dei principi giurisprudenziali sin qui richiamati non può prescindere dalla considerazione delle evidenziate peculiarità, ambientali e di mercato, che caratterizzano la fattispecie per cui è causa, in quanto la legittimità della gravata prescrizione del PIC imposta dall’amministrazione in sede di riesame dell’AIA sull’impianto di A2A deve necessariamente essere scrutinata alla luce delle condizioni di funzionamento della centrale in parola, della situazione ambientale dell’area nella quale la stessa è ubicata, nonché della stringente necessità di rispettare gli obblighi unionali in materia ambientale e di qualità dell’aria, di cui la CGUE ne ha già più volte accertato la violazione a carico dell’Italia.

5.6.1. In proposito, non sussiste il lamentato difetto istruttorio sulla necessità, adeguatezza e sui benefici ritraibili dall’inasprimento delle prescrizioni emissive.

A differenza di quanto sostenuto da A2A, il gravato PIC (punto 4.2.1.), ai fini della valutazione della qualità dell’aria nella zona in cui è ubicata la centrale, ha fatto riferimento ai dati rilevati dalla apposita rete di monitoraggio operante sul territorio della Città metropolitana di Torino e gestita da Arpa Piemonte, nonché ai dati registrati da due centraline della rete di A2A.

Tra queste centraline, quella più prossima alla centrale in questione risulta essere la centralina di Settimo Torinese inerente alla rete di monitoraggio gestita da Arpa Piemonte.

In particolare, dalla tabella n. 3, relativa alle concentrazioni di NO₂ rilevate nel periodo 2015-2017, per l’anno 2015, risulta che il limite di qualità dell’aria per la protezione della salute umana, relativo al dato della media annuale rilevato dalla centralina di Settimo Torinese (pari a 40 µg/m³), sia stato superato (41 µg/m³).

Del pari, dai dati contenuti nella tabella n. 4, inerente alle concentrazioni di PM₁₀ rilevate nel periodo 2015-2017, risulta che per l’anno 2017 il limite di qualità dell’aria per la protezione della salute umana, relativo al dato della media annuale rilevato dalla centralina di Settimo Torinese (pari a 40 µg/m³), sia stato superato (44 µg/m³).

Parimenti, dai dati contenuti nella tabella n. 5, relativa alle concentrazioni di PM_{2,5} rilevate nel periodo 2015-2017, risulta che per l’intero periodo considerato il limite di qualità dell’aria per la protezione della salute umana, relativo al dato della media annuale rilevato dalla centralina di Settimo Torinese (pari a 25 µg/m³), sia stato superato (31 µg/m³ nel 2015; 26 µg/m³ nel 2016 e 30 µg/m³ nel 2017).

5.6.2. In disparte il superamento, per l’anno 2015, di uno dei valori limite previsti per le emissioni di NO₂ – che già di per sé risulta sufficiente a dimostrare l’infondatezza del profilo di censura relativo al difetto istruttorio – il superamento dei valori limite delle concentrazioni di particolato avvalorava il fatto che la misura precauzionale in questione sia stata adottata all’esito della valutazione di un rischio correlato a indizi specifici sulla base dei dati disponibili, con la conseguenza che l’attuazione di tale misura risulta necessaria al fine di evitare pregiudizi all’ambiente o alla salute umana. Sotto tale diviso profilo, quindi, non sussiste la lamentata violazione del principio di precauzione.

5.6.2.1. In proposito, vale altresì aggiungere che il rischio per la salute umana correlato alla concentrazione degli ossidi di azoto – che la gravata misura del PIC mira a contenere – non risulta affatto ipotetico. A riguardo, si è dato già più volte atto del fatto che tale inquinante sia un precursore della formazione del particolato – già elevato nell’area maggiormente prossima alla centrale di Chivasso, come risulta dai dati indicati nel PIC e testé riportati – e che, proprio in relazione agli alti livelli raggiunti dal PM₁₀ e dal PM_{2,5} nell’area di Chivasso, l’Italia è stata sanzionata in sede europea per violazione degli obblighi eurounitari.

5.6.3. Il miglioramento del *trend*, per gli anni 2016 e 2017, delle concentrazioni di NO₂ in relazione al limite di qualità dell’aria per la protezione della salute umana relativo al dato della media annuale rilevato dalla centralina di Settimo Torinese (pari a 36 µg/m³ per ambedue le annualità) non risulta di per sé sufficiente a supportare la doglianza delle società ricorrenti. Infatti, come ricordato dalla giurisprudenza amministrativa sopra richiamata, *“il principio di precauzione affida alle autorità competenti il compito di prevenire il verificarsi o il ripetersi di danni ambientali ma lascia alle stesse ampi margini di discrezionalità in ordine all’individuazione delle misure ritenute più efficaci, economiche ed efficienti in relazione a tutte le circostanze del caso concreto”* (cfr. Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 4802 del 23 giugno 2021).

5.6.4. Orbene, nel caso di specie, venendo in rilievo un impianto termoelettrico operato da A2A anche sul MSD, la stessa prescrizione impugnata fa riferimento alla necessità di contenere le emissioni di ossidi di azoto nelle condizioni di non normale funzionamento. Invero, anche il precedente punto 10.2 del PIC impone ad A2A di rendere operativo un monitoraggio sistemico delle emissioni provenienti dai camini E1, E2 ed E3, al fine di determinare come media oraria, anche durante i periodi transitori di avviamento e fermata, i valori di concentrazione degli inquinanti NO_x e CO.

Come dettagliatamente evidenziato in precedenza, il peculiare funzionamento dei mercati sequenziali in cui opera A2A con l’impianto in parola (MGP e MSD) e l’esigenza di Terna di mantenere in sicurezza la rete elettrica, porta (e, plausibilmente, porterà anche nel breve e medio periodo) il gestore a modificare con sempre maggiore frequenza la programmazione degli utenti del dispacciamento alla luce della eseguibilità degli esiti del MGP, giusto l’attuale

incremento del *rate* di accettazione delle offerte formulate nel mercato a monte dai gestori di impianti alimentati da fonti rinnovabili non programmabili. Si appalesa, dunque, cogente l'esigenza di limitare le emissioni anche nelle fasi transitorie di operatività della centrale in questione.

5.6.5. Ad avviso del Collegio, quindi, non sussistono il lamentato difetto di istruttoria, né la prospettata mancanza di una preliminare valutazione scientifica obbiettiva che giustifichi la gravata prescrizione del PIC – censure che A2A traguarda anche alla luce della asserita violazione del principio di precauzione –. Invero, depongono in senso favorevole alla legittimità della prescrizione limitativa imposta ad A2A sia i dati considerati dall'amministrazione nel gravato PIC, letti alla luce del peculiare contesto ambientale e di mercato che caratterizza la fattispecie in esame, sia il fatto che, proprio in forza del richiamato principio di precauzione, l'autorità competente era tenuta, nell'esercizio della propria discrezionalità tecnica, a prevenire il verificarsi o il ripetersi di danni ambientali.

Tale ultimo aspetto, infine, risulta viepiù avvalorato considerando che nella fattispecie in esame, stante l'ubicazione geografica della centrale di Chivasso, risulta essere stato giudizialmente accertato il superamento dei valori limite del particolato, con la conseguenza che risultava assolutamente impellente, per l'amministrazione, soddisfare l'esigenza di evitare la produzione di ulteriori violazioni dei medesimi obblighi eurounitari già più volte infranti dall'Italia.

5.7. Neppure coglie nel segno l'articolato profilo di doglianza con il quale A2A prospetta la mancanza di proporzionalità della gravata prescrizione del PIC. Si ricorda, a riguardo, che A2A fonda tale censura sui seguenti assunti: *a)* la misura non risulta essere giustificata dal punto di vista del contesto ambientale in cui si inserisce; *b)* non sono state adeguatamente valorizzate le recenti modifiche impiantistiche introdotte nella centrale; *c)* risulta illogico e non necessario porre a carico di A2A prescrizioni particolarmente severe in ragione della durata temporale dell'AIA, pari a 16 anni; *d)* la misura non è stata adeguatamente discussa in sede di conferenza di servizi, fra le diverse amministrazioni partecipanti e il gestore.

5.7.1. Quanto al profilo di doglianza *sub a)*, per le ragioni ampiamente illustrate in precedenza – alle quali si rinvia e che, in ossequio al principio di sinteticità di cui all'art. 3, comma 2, c.p.a., devono intendersi qui integralmente riportate – la gravata prescrizione risulta strettamente ancorata al contesto ambientale in cui opera l'impianto di Chivasso e, dunque, giustificata alla luce delle peculiarità che lo caratterizzano.

5.7.2. Neppure coglie nel segno la prospettata mancata valorizzazione delle recenti modifiche impiantistiche introdotte nella centrale di Chivasso (profilo di doglianza *sub b)*.

In particolare, nelle valutazioni del gruppo istruttore sulle osservazioni del gestore (cfr. doc. 15 della produzione di A2A), si dà espressamente atto del fatto che *“le emissioni di NOx sono minimizzate mediante l'adozione di bruciatori a bassa emissione di NOx a secco (DLN 2.6+ di ultima generazione), quindi con una tecnica primaria, considerata BAT”*. Peraltro, è stata la stessa A2A che, in corso di causa, ha affermato che le innovazioni introdotte nella centrale di Chivasso hanno riguardato, *inter alia*, la sostituzione dei bruciatori con quelli di ultima generazione (bruciatori DLN 2.6+) a bassa emissione di ossidi di azoto a secco, anche per il contenimento delle emissioni in fase di avvio e arresto dell'impianto.

5.7.2.1. Oltretutto, nelle richiamate valutazioni del gruppo istruttore sulle osservazioni del gestore, è stato anche evidenziato, da un lato, che *“L'elevato numero di avviamenti e arresto, circa 400/anno, comporta una significativa emissione di inquinanti, fra cui Ossidi di azoto. [...] il contributo di tali fasi transitorie alle emissioni totali di NOx è nettamente diminuito, diventando negli ultimi due anni (2019 e 2020) circa il 6% del totale, contro un valore precedente circa doppio negli anni precedenti, e addirittura circa triplo 10 anni fa. Al fine di contenere le emissioni di NOx durante questi transitori è stato posto un limite pari al 10%, dando quindi, di fatto, la possibilità al gestore di aumentare di oltre il 50% le emissioni attuali (2018 e 2019), nel periodo che sarà autorizzato (16 anni) [...]”* e, dall'altro, che *“l'osservazione del gestore contro tale prescrizione (n. 10.4 del PIC) non si ritiene accoglibile perché non comporta un vincolo che limita la gestione dell'impianto, né a breve/medio termine; a lungo termine, in caso di una frequenza particolarmente elevata di avviamenti/arresti potrebbero porsi delle limitazioni all'impiego. Si porrà allora per il gestore la necessità di valutare, se del caso, nuove unità di produzione, sistemi di accumulo di energia elettrica ecc.”*.

Invero, siffatte modifiche sono già state apportate all'impianto in questione. Come evidenziato dall'avvocatura erariale in corso di causa, A2A è stata autorizzata alla modifica della centrale termoelettrica di Chivasso mediante l'installazione di un sistema di accumulo elettrochimico di energia (BESS) di taglia pari a 20 MW/MWh c.ca (decreto n. 55/03/2021 del Mite) – consistente nella *“installazione di un sistema di accumulo di energia per la fornitura del servizio di Fast Reserve e di altri servizi di rete in grado di aumentare la flessibilità e la capacità di adattamento e risposta della stessa alle sollecitazioni provenienti da un sistema di generazione sempre più distribuito e caratterizzato da impianti alimentati da fonti rinnovabili non programmabili”*.

5.7.2.2. Pertanto, diversamente da quanto prospettato dalle società ricorrenti, non solo nel procedimento che ha condotto all'adozione dei gravati provvedimenti sono state prese in considerazione le innovazioni tecnologiche apportate da A2A, ma le stesse, alla luce del margine di flessibilità nella gestione della centrale già attualmente disponibile in relazione al *quantum* della limitazione imposta dal punto 10.4 del PIC, si appalesano suscettibili di assicurare, anche nel lungo periodo e in presenza di un eventuale incremento dell'operatività nelle fasi transitorie, una gestione della centrale non limitata da vincoli operativi prospettati da A2A come eccessivi e pregiudizievoli.

5.7.3. Il Collegio ritiene che la gravata prescrizione neppure sia illogica ed eccessivamente severa alla luce della lunga durata dell'AIA, pari a 16 anni (profilo di doglianza *sub c)*.

5.7.3.1. In proposito, richiamando le considerazioni innanzi svolte in ordine al margine di flessibilità che la contestata prescrizione riserva ad A2A nella gestione dell'impianto – dato dalla possibilità di rispettare la prescrizione pur aumentando di oltre il 50% le emissioni registrate nelle fasi transitorie negli anni 2019 e 2020 (cfr. docc. 15 e 16 della produzione di A2A), margine questo che potrebbe addirittura essere più elevato in considerazione del fatto che A2A è stata anche autorizzata a installare un sistema di accumulo elettrochimico di energia (BESS), idoneo a garantire la piena operatività della centrale anche in caso di incremento futuro dei periodi di transitorio – vale segnalare che la durata della prescrizione non è il frutto di una determinazione discrezionale dell'amministrazione, bensì la automatica conseguenza dell'applicazione delle prescrizioni del Codice dell'Ambiente (art. 29-*octies*, comma 8) che, per gli impianti certificati EMAS e registrati ai sensi del regolamento 1221/2009/CE (quale quello in questione), stabilisce che l'AIA ha una durata pari a 16 anni. Ciò, peraltro, è stato anche espressamente riconosciuto da A2A (cfr. pag. 19 del ricorso).

5.7.4. Il Collegio, ritiene che anche il profilo di doglianza *sub d)* non sia meritevole di accoglimento.

5.7.4.1. Non risulta sussistente il lamentato vizio di violazione dell'art. 29-*quater*, comma 5, del Codice dell'Ambiente, in quanto il Mite ha convocato la conferenza di servizi decisoria di cui si tratta esercitando la facoltà prevista dall'art. 13 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120. Il Mite, infatti, all'atto della convocazione della conferenza di servizi relativa al riesame complessivo della gravata AIA, ha comunicato quanto segue *“La Conferenza di Servizi in oggetto si svolge, ai sensi degli artt. 13 del D.L. 76/2020, convertito con modificazioni dalla Legge n. 120/2020, e 14-bis della Legge 241/90, in forma semplificata e in modalità asincrona”* (cfr. doc. 4 della produzione di A2A).

Va, a riguardo, ricordato, che l'art. 13 del d.l. n. 76/2020, nella formulazione vigente *ratione temporis*, al primo comma stabiliva che *“Fino al 31 dicembre 2021, in tutti i casi in cui debba essere indetta una conferenza di servizi decisoria ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, è in facoltà delle amministrazioni procedenti adottare lo strumento della conferenza semplificata di cui all'articolo 14-bis della medesima legge [...]”*. Tale norma trova piena applicazione al caso di specie in ragione del fatto che la conferenza di servizi convocata dal Mite rientra, per il suo carattere decisorio, nell'ambito di applicazione oggettivo di cui all'articolo 14, comma 2, della legge n. 241/1990 che, come evidenziato, risulta essere espressamente richiamato dall'art. 13, comma 1, del d.l. n. 76/2020.

5.7.4.2. Va, altresì, evidenziato che il Mite, nel prevedere che la predetta conferenza di servizi si sarebbe svolta secondo le modalità stabilite dal citato art. 13, comma 1, del d.l. n. 76/2020, ha anche rispettato le specifiche condizioni dettate da tale norma, come risulta dal fatto che al punto 4 della comunicazione con la quale è stata convocata la conferenza decisoria, è stato espressamente previsto che *“Le Amministrazioni in indirizzo inviano le proprie determinazioni entro il termine perentorio di 60 giorni”*, così come prescritto dall'art. 13, comma 1, lett. a), del d.l. n. 76/2020. In ogni caso, ciò non risulta oggetto di censura, essendo il profilo di doglianza in esame teso a contestare la scelta della tipologia di conferenza di servizi indetta e non le sue concrete modalità di svolgimento o il rispetto delle prescrizioni dettate dall'art. 13 del d.l. n. 76/2020.

5.7.4.3. In proposito, risulta del tutto priva di rilievo la circostanza per cui A2A avesse chiesto di indire la suddetta conferenza di servizi ai sensi dell'art. 14-*ter* della legge n. 241/1990, posto che l'art. 13, comma 1, del d.l. n. 76/2020 nella formulazione allora vigente – sicuramente applicabile al caso di specie trattandosi di una norma pariordinata successiva a quella della legge generale sul procedimento amministrativo, nonché dotata di una portata temporalmente circoscritta – concedeva al Mite la specifica facoltà di indire la conferenza di servizi decisoria in questione in modalità asincrona e semplificata ai sensi dell'art. 14-*bis* della legge n. 241/1990, venendo in rilievo uno degli ambiti materiali (ossia quello ambientale) per i quali il d.l. n. 76/2020 ha introdotto misure di semplificazione per fronteggiare le ricadute economiche conseguenti all'emergenza epidemiologica correlata alla diffusione del virus SARS-CoV-2 (cfr. il preambolo del d.l. n. 76/2020).

5.7.4.4. A tale dirimente rilievo occorre, altresì, aggiungere che laddove le società ricorrenti avessero voluto utilmente contestare in giudizio la violazione procedimentale inerente ai lavori della conferenza di servizi convocata in sede di AIA dal Mite, avrebbero dovuto tempestivamente impugnarne gli esiti in ragione del carattere immediatamente lesivo che caratterizza tale determinazione amministrativa.

In proposito, la giurisprudenza amministrativa, facendo leva su quanto disposto dall'art. 14-*quater* della legge n. 241/1990 – che disciplina la decisione della conferenza di servizi – ha affermato, a prescindere dalle modalità di svolgimento della conferenza decisoria (tanto è vero che l'art. 14-*quater* è espressamente richiamato sia dall'art. 14-*bis*, comma 5, sia dall'art. 14-*ter*, comma 7, della legge n. 241/1990), che *“L'articolo 14-*quater* della L. 241/1990 ribadisce il contenuto decisorio ed il valore provvedimentale della determinazione motivata di conclusione del procedimento, indicando, al primo comma, che quest'ultima sostituisce ad ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni, nonché dei gestori di beni o servizi pubblici interessati. La normativa de quibus, in ragione delle novelle legislative succedutesi nel tempo, ha superato la dicotomia tra conclusione del procedimento ed adozione del provvedimento, sancendo che la determinazione motivata di conclusione della Conferenza ha natura provvedimentale. La determinazione motivata della conclusione del procedimento, pertanto, avendo carattere provvedimentale, è autonomamente ed immediatamente impugnabile [...]”* (cfr. Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 6044 del 12 ottobre 2020).

5.7.4.5. In ogni caso, la circostanza per cui nella fattispecie in esame la conferenza di servizi sia stata svolta in forma

semplificata e in modalità asincrona ai sensi dell'art. 14-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, non risulta di per sé suscettibile di inficiare la legittimità della gravata prescrizione del PIC. Infatti, ancorché il modulo procedimentale in questione abbia avuto luogo con le predette modalità, le garanzie partecipative di A2A non sono state affatto comprese, né la discussione della misura è risultata inadeguata.

A2A, non solo ha fatto pervenire le proprie osservazioni in data 7 giugno 2021 (cfr. doc. 14 della produzione di A2A), ma le stesse, con nota del 9 giugno 2021, sono state anche trasmesse a tutti i partecipanti alla Conferenza di servizi, con richiesta alla Commissione AIA-IPPC e ad ISPRA di aggiornare, se del caso, il PIC. A riprova del fatto che le osservazioni formulate da A2A siano state debitamente considerate in sede di discussione della misura nell'ambito della Conferenza di servizi in questione, depone la circostanza per cui la Commissione AIA-IPPC, con nota del 28 luglio 2021, ha espressamente formulato le proprie valutazioni sulle predette osservazioni (cfr. doc. 15 della produzione di A2A).

5.7.4.6. A riprova della legittimità di tale *modus operandi*, va richiamato il condivisibile orientamento giurisprudenziale, secondo cui, in coerenza con il principio di strumentalità delle forme, è essenziale che nella conferenza di servizi, si realizzi, anche in via cartolare – come nel caso di specie – la sostanziale concentrazione procedimentale della manifestazione degli interessi di cui risulta portatore ciascuno dei soggetti partecipanti (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. V, sent. n. 4191 del 9 luglio 2018; Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 1454 del 13 aprile 2016; Cons. Stato, sez. V, sent. n. 5748 del 18 dicembre 2015; Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 3971 del 21 agosto 2015; Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 5921 del 9 novembre 2011).

Sul punto si è condivisibilmente affermato che gli scopi della conferenza di servizi *“sono la massima semplificazione procedimentale e l'assenza di formalismo. Pertanto, le forme della conferenza vanno osservate nei termini in cui siano strumentali all'obiettivo, non potendo far discendere automaticamente dalla inosservanza delle forme l'illegittimità dell'operato della conferenza se lo scopo è comunque raggiunto; del resto la conferenza di servizi non è un organo collegiale, a presenza necessaria, bensì strumento organizzativo a fini dialettici e acceleratori della procedura”* (cfr. Cons. Stato, sez. V, sent. n. 3251 del 21 maggio 2019).

5.7.4.7. Vale, peraltro, osservare che l'insussistenza della asserita compressione delle garanzie partecipative delle società ricorrenti, sulla quale poggia il profilo di doglianza in esame, emerge con ancora maggiore evidenza laddove si consideri che, proprio in forza di apporti partecipativi pregressi allo svolgimento della citata conferenza di servizi, la gravata misura del PIC aveva subito delle modifiche che ne hanno ridotto l'ambito di operatività, a tutto vantaggio della posizione di A2A. Infatti, come esposto in narrativa, dalla prescrizione di cui al punto 10.4 della prima versione del PIC era stata espunta la parte relativa alle ipotesi di anomalie e guasti.

Tale circostanza mette in luce il fatto che in sede di riesame dell'AIA oggetto di impugnazione nel presente giudizio l'amministrazione abbia non solo sempre garantito la piena partecipazione del gestore dell'infrastruttura, ma abbia anche cercato di contemperare tutti gli interessi in giuoco, ferma la prevalenza che si è legittimamente inteso accordare ad alcuni precipi interessi pubblici per le ragioni ampiamente esposte nella presente decisione.

5.8. Con il secondo motivo di ricorso, A2A prospetta un ulteriore profilo di illegittimità della gravata prescrizione, correlato alla assenza di un esame relativo al suo eventuale carattere discriminatorio.

In particolare, A2A ritiene che non sia stato misurato l'impatto della misura in parola sulla capacità concorrenziale della centrale in relazione ad altri concorrenti che possono operare senza l'aggravio di analoghe prescrizioni. Ciò avrebbe inciso sulle modalità economiche di sfruttamento dell'impianto, impedendo alle società ricorrenti di operare sul MSD secondo le esigenze della rete e in base a una logica prettamente imprenditoriale.

5.8.1. Il Collegio ritiene che anche tale profilo di doglianza sia inammissibile e comunque, infondato nel merito.

5.8.2. In particolare, come già rilevato nel corso dell'udienza pubblica del 7 giugno 2023 ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a., la censura in questione si rivela inammissibile per carenza di un interesse concreto e attuale di A2A. Infatti, la stessa, ruotando intorno alla prospettazione che dalla gravata prescrizione discenda, *pro futuro*, una ipotetica e indebita compressione della capacità concorrenziale di A2A nella gestione dell'impianto di Chivasso, si appalesa carente di uno dei requisiti dell'azione.

In proposito, giova evidenziare che l'interesse a ricorrere, quale condizione dell'azione concettualmente autonoma dalla legittimazione ad agire, trova il suo fondamento nell'art. 100 del codice di procedura civile, rubricato *“Interesse ad agire”*, secondo cui *“Per proporre una domanda o per contraddire alla stessa essa è necessario avervi interesse”* – applicabile al processo amministrativo in virtù del rinvio esterno di cui all'art. 39 c.p.a. – e si caratterizza per la *“prospettazione di una lesione concreta ed attuale della sfera giuridica del ricorrente e dall'effettiva utilità che potrebbe derivare a quest'ultimo dall'eventuale annullamento dell'atto impugnato”* (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 26 aprile 2018, n. 4). Ciò, invero, risulta coerente con la funzione svolta dalle condizioni dell'azione nei processi di parte, innervati dal principio della domanda e dal principio dispositivo (cfr. Cass. civ., SS.UU., 22 aprile 2013 n. 9685; Cass. civ., sez. III, 3 marzo 2015, n. 4228; Cass. civ., sez. II, 9 ottobre 2017, n. 23542). L'interesse a ricorrere, inoltre, è espressione della concezione soggettiva della tutela giurisdizionale, propria anche del processo amministrativo (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 7 aprile 2011, n. 4), e ad esso è attribuita una funzione di filtro processuale, fino a divenire strumento di selezione degli interessi meritevoli di tutela (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 9 dicembre 2021, n. 22).

5.8.2.1. Nel caso di specie, la lesione prospettata da A2A non solo risulta carente dei requisiti della concretezza e della

attualità, sulla base di un giudizio prognostico che questo giudice è chiamato a svolgere sulla base degli elementi desumibili dal ricorso e al lume delle eventuali eccezioni di controparte e dei rilievi officiosi mossi *lite pendente* (in tal senso, la già richiamata Cons. Stato, Ad. plen., 9 dicembre 2021, n. 22), ma risulta addirittura smentita *in actis* alla luce delle contraddittorie dichiarazioni rese dalle società ricorrenti che, nella memoria di replica depositata in data 26 maggio 2023 (quindi, a distanza di un congruo lasso di tempo dalla imposizione della gravata prescrizione e dalla proposizione del ricorso in esame), hanno espressamente dichiarato che “*negli ultimi anni la Società ha operato le Centrali per un numero maggiore di ore del previsto, per i prezzi elevati presenti sul mercato dell’energia (Mercato del Giorno Prima – MGP), che ne hanno consentito l’esercizio a condizioni remunerative*” (cfr. memoria di A2A del 26 maggio 2023, pag. 3).

5.8.2.2. Può, dunque, affermarsi che il prospettato pregiudizio economico e concorrenziale invocato da A2A, oltre a risultare meramente ipotetico ed eventuale – il che già solo giustificerebbe il rigetto in rito dell’esaminando profilo di doglianza – si appalesa, allo stato, del tutto insussistente, facendo così venir meno le condizioni di decidibilità nel merito della predetta censura. Ciò, peraltro, anche aderendo all’orientamento giurisprudenziale secondo il quale le condizioni dell’azione devono sussistere al momento della decisione della controversia (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 2669 del 30 marzo 2021). La prospettata lesione, infatti, risulta meramente ipotetica e, oltre a non configurarsi allo stato sussistente, è stata correlata alle future condizioni di mercato, legate anche a fattori esogeni e non preventivabili *ex ante*, con la conseguenza che risultano del tutto carenti i caratteri dell’attualità e concretezza dell’interesse a una decisione di merito della censura in esame.

5.8.2.3. In ogni caso, il Collegio ritiene che il profilo di doglianza in questione risulti anche infondato nel merito.

In primo luogo, vale segnalare che prescrizioni analoghe o anche più restrittive di quella in esame sono state imposte in altre centrali in ragione della loro ubicazione territoriale e della salvaguardia del bene ambiente, come evidenziato dalla avvocatura erariale in corso di causa. Il tratto di discriminarietà prospettato da A2A risulta, già sotto tale profilo, del tutto insussistente.

5.8.2.4. In secondo luogo, come analiticamente esposto in precedenza, il margine di flessibilità che, comunque, la gravata prescrizione assicura ad A2A nella gestione dell’impianto in parola – anche in un’ottica prospettica e di lungo periodo in ragione delle ultime modifiche tecnologiche introdotte nella centrale di Chivasso – rende del tutto inconsistente il lamentato pregiudizio economico e concorrenziale.

Non può non essere considerato, a riguardo, che la misura in questione non produce alcun impatto diretto sull’operatività della centrale nel MGP – mercato che si colloca a monte del MSD e ad esso sequenziale, dove pure A2A risulta operativa con l’impianto in questione – dato questo di sicuro rilievo nella delibazione del profilo di doglianza in esame, posto che l’asserito pregiudizio alla capacità concorrenziale delle società ricorrenti avrebbe dovuto essere prospettato (al fine di essere correttamente apprezzato in sede giurisdizionale) in relazione all’operatività della centrale nel suo complesso, stante la stretta correlazione e inerenza tra i sopra richiamati mercati e la possibilità, tecnica ed economica, di formulare offerte di prezzo complessivamente remunerative (come peraltro accaduto di recente e rappresentato in giudizio da A2A). Occorre poi evidenziare, che gli utenti del dispacciamento operano nel MSD solo a seguito di apposita abilitazione e, per la rilevanza degli interessi pubblici coinvolti dagli esiti di tale mercato (*in primis*, le esigenze di sicurezza della rete), sono sottoposti a specifici vincoli regolatori (si pensi, ad esempio, alle offerte obbligatorie che devono essere presentate nella sessione di MSD *ex-ante*, come stabilito dal Codice di Rete di Terna in relazione ai servizi del MSD, Capitolo 4, punto 4.8.2 – cfr. doc. 11 della produzione di A2A).

5.2.8.5. In secondo luogo, vale evidenziare un ulteriore aspetto, logicamente correlato con le considerazioni innanzi esposte, che pure avvalorata l’infondatezza del profilo di doglianza in esame.

Invero, nella fattispecie in esame occorre anche tener conto della circostanza per cui A2A è già tenuta a rispettare vincoli tecnici fisiologicamente connaturati al funzionamento del MSD, che già di per sé ne conformano la libertà di impresa nello svolgimento dell’attività di *business* e nella gestione dell’impianto di Chivasso su tale mercato.

Altri legittimi vincoli possono essere imposti, come evidenziato in precedenza, in sede di procedimento per il rilascio o il riesame dell’AIA, tenuto conto che tale atto non costituisce un mero atto di gestione, bensì rappresenta un atto espressione di una vera e propria funzione di indirizzo politico-amministrativo con particolare riferimento al corretto uso del territorio (in senso ampio), attraverso la cura e il bilanciamento di una molteplicità di contrapposti interessi pubblici (di carattere urbanistico, naturalistico, paesistico, nonché di sviluppo socio-economico) e privati (cfr. T.A.R. Sicilia, Sez. II, sent. n. 1250 del 14 aprile 2023). La giurisprudenza amministrativa, come già ricordato, ha altresì chiarito che l’amministrazione gode del potere tecnico-discrezionale di accordare, nella ponderazione di tali interessi, una più spiccata prevalenza all’interesse ambientale (cfr. Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 2344/2022, cit.): tale rilievo risulta dirimente per far emergere l’infondatezza del profilo di doglianza in esame.

5.2.8.5. Peraltro, A2A, con la proposizione del suddetto profilo di doglianza mira a stimolare, da parte di questo giudice, un sindacato di merito sostitutivo, che nel caso di specie non può essere svolto stante il carattere tecnico-discrezionale del potere esercitato. Non ricorrono, alla luce di tutte le precedenti considerazioni, le uniche ipotesi in cui il giudizio di legittimità del giudice amministrativo può essere reso sui provvedimenti di carattere discrezionale, posto che il Collegio non ravvisa alcuna ipotesi di manifesta illogicità, irrazionalità, travisamento dei fatti e sconfinamento del potere (cfr.,

anche se in un diverso ambito materiale, Cons Stato, sez. VI, sent. n. 2302 del 29 marzo 2022).

6. Con il terzo motivo di ricorso, A2A ha contestato la legittimità della prescrizione impugnata asserendo che la stessa si porrebbe in contrasto con la normativa e i principi del mercato elettrico dell'Unione europea, oltre che con le regole ricavabili dal Codice dell'Ambiente e dalla regolamentazione tecnica di Arera.

Più in dettaglio, secondo la prospettazione di A2A, l'imposizione della contestata misura si fonderebbe sull'erroneo presupposto che l'impianto di Chivasso sia esercito secondo modalità tradizionali, mentre attraverso lo stesso le società ricorrenti sono attive anche nel MSD e, quindi, operano frequentemente nei periodi transitori, dovendo necessariamente eseguire numerose fasi di avvio e spegnimento nel corso dell'anno. La gravata prescrizione del PIC, quindi, non consentirebbe ad A2A di rispettare, già nel breve periodo in ragione dell'aumento di produzione di energia da fonte rinnovabile, i vincoli tecnici previsti dalla regolazione di settore, *in primis* quelle relazionati con la fornitura dei quantitativi di energia richiesti da Terna sul MSD in funzione di garanzia dell'equilibrio della rete elettrica.

6.1. Ad avviso del Collegio anche tale censura risulta infondata.

6.2. In proposito è sufficiente osservare, sulla scorta delle precedenti considerazioni che per ragioni di sintesi si intendono qui integralmente richiamate, che risulta in atti che successivamente all'adozione della gravata prescrizione non solo A2A ha operato nel MSD senza incorrere in alcuna violazione degli obblighi sanciti dalla normativa e regolazione di settore – posto che, in proposito, nulla è stato riferito da A2A nel corso del presente giudizio, pur avendo essa tutto l'interesse ad evidenziarlo per supportare la censura qui in esame – ma lo ha fatto anche nel pieno rispetto della misura di cui al punto 10.4 del PIC.

Invero, le stesse società ricorrenti, con la memoria depositata in data 26 maggio 2023, hanno evidenziato che in relazione all'anno 2022 i livelli di NOx emessi dalla centrale di Chivasso durante i periodi transitori si sono assestati nell'ordine del 7% del totale annuo di emissioni massiche, quindi ben al di sotto del limite di 10% imposto con l'impugnata AIA.

6.3. Invero, la legittimità della gravata prescrizione emerge, per quanto di interesse ai fini della deliberazione del terzo mezzo di gravame, dalla circostanza per cui il limite di emissioni di NOx per le fasi transitorie è stato calibrato tenendo conto anche dei dati relativi ai più recenti anni di esercizio della centrale (2019 e 2020), rispetto ai quali si è registrata una diminuzione delle emissioni prodotte nelle fasi transitorie rispetto a quelle degli anni precedenti. Le emissioni di NOx nei periodi di transitorio sia per l'anno 2019, sia per l'anno 2020, si sono infatti assestate sulla soglia del 6% (cfr. docc. 15 e 16 della produzione di A2A).

Pertanto, l'adozione della gravata misura non solo non ha comportato un aggravio nella gestione dell'impianto da parte di A2A, ma ha anche assicurato un certo margine di flessibilità in fase operativa – probabilmente anche sottostimato alla luce della recente autorizzazione rilasciata ad A2A che ha condotto all'installazione di un sistema di accumulo elettrochimico di energia (BESS) –. Dagli elementi in atti discende, quindi, che non risultano sussistenti la lamentata eccessiva limitazione nella gestione della centrale di Chivasso, né la preclusione dell'operatività di A2A sul MSD.

6.4. Va, poi, nuovamente ricordato che l'AIA costituisce un provvedimento dinamico soggetto a riesame periodico, mediante il quale l'amministrazione non solo deve necessariamente bilanciare gli interessi privati del gestore dell'infrastruttura con quelli pubblici, tra i quali la tutela dell'ambiente e della salute umana, ma può anche decidere di dare prevalenza ai predetti interessi pubblici. Nel caso di specie, ciò risulta pienamente giustificato dalle condizioni che caratterizzano la qualità dell'aria nell'area nella quale è collocata la centrale di Chivasso, così come dalla cogente e non più procrastinabile esigenza di rispettare i vincoli derivanti dalla normativa eurounitaria.

Pertanto, posto che la misura in questione non ha determinato alcuna effettiva e attuale limitazione dell'impianto rispetto alla sua gestione nei mercati in cui operano le società ricorrenti – limitazione, peraltro, neppure ravvisabile in una proiezione prospettica alla luce del margine di flessibilità assicurato ad A2A e delle modifiche tecnologiche apportate all'impianto in parola – eventuali, ipotetiche, variazioni delle condizioni di mercato non possono costituire un argomento sufficiente e idoneo a sostenere il carattere illegittimo della prescrizione recata dal punto 10.4 del PIC.

6.5. Il Collegio, infine, non condivide le affermazioni rese da A2A in ordine al fatto che la prescrizione gravata impedirebbe la piena funzionalità dell'impianto di Chivasso nel MSD alla luce del crescente incremento di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili non programmabili. Ferme restando le considerazioni precedenti – che ben si attagliano alla situazione presente e a quelle di breve e medio periodo – è d'uopo evidenziare che lo scenario di mercato rappresentato da A2A non tiene conto di alcune importanti azioni regolatorie di recente realizzate dall'Arera, nonché dell'impatto che le stesse potranno avere, in ottica prospettica, sul funzionamento del MSD.

6.5.1. In particolare, l'Arera ha già avviato una apertura sperimentale del MSD alle unità precedentemente escluse – quali gli impianti alimentati da fonti rinnovabili non programmabili e di generazione distribuita – finalizzata a rendere le stesse maggiormente partecipi al funzionamento del sistema elettrico, sia attraverso la fornitura di servizi di dispacciamento nell'MSD *ex-ante*, sia attraverso una maggiore responsabilizzazione in termini di bilanciamento.

Basti, in proposito considerare che l'Arera, nell'*Executive summary* di cui alla delibera 483/2021/l/efr del 9 novembre 2021, pubblicata sul sito *Internet* istituzionale dell'Autorità in data 30 novembre 2021, dà conto del fatto che “*alla data dell'1 agosto 2021, risultavano abilitate 272 UVAM (41 in più rispetto allo scorso anno), che comprendono 2.327 unità, di cui 1.106 unità di consumo, 1.193 unità di produzione non rilevanti e 28 unità di produzione rilevanti. Di tali 272 UVAM, 249 sono UVAM-A mentre 23 sono UVAM-B. Esse, alla citata data di riferimento, erano gestite da 32 Balancing*

Service Provider - BSP (2 in meno dello scorso anno). Le UVAM risultano qualificate alla partecipazione al MSD per un totale di 1.565 MW per il servizio 'a salire' e 194 MW per il servizio 'a scendere' (cfr. punto 5 della sintesi dei principali elementi riportati nel testo della relazione recante lo stato di utilizzo e di integrazione degli impianti di produzione alimentati dalle fonti rinnovabili e di generazione distribuita – Anno 2020-2021).

6.5.2. Peraltro, è noto che sia in corso un progetto di riforma del MSD volto, *inter alia*, ad aprire il medesimo anche alle fonti produttive innovative con la finalità di ampliare le risorse a disposizione di Terna per la gestione della rete, quanto meno in termini di accumuli di energia, piccola generazione diffusa e aggregazioni della domanda (cfr. Arera, delibera 2/2022/A del 13 gennaio 2022 relativa al “Quadro strategico 2022-2025 dell’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente”, pubblicata sul sito Internet istituzionale dell’Autorità in data 14 gennaio 2022).

6.6. Sulla scorta di tali considerazioni, le argomentazioni poste da A2A a base della censura in esame oltre ad appalesarsi meramente ipotetiche, neppure risultano rappresentative dei mutamenti in atto nel mercato elettrico italiano.

Invero, A2A ha inteso trasporre, *sic et simpliciter*, l’attuale situazione di mercato (rispetto alla quale la gravata misura non ha impedito alle società ricorrenti di operare pienamente nel MSD) ipotizzando che la stessa, in un’ottica prospettica, finirà per impedire l’utilizzo dell’impianto di Chivasso sul MSD, stante la crescente produzione di energia elettrica da parte di impianti basati su fonti rinnovabili non programmabili, allo stato non abilitati ad operare come utenti del dispacciamento.

Le citate delibere dell’Arera, invece, pongono in evidenza come sia già *in progress* un non trascurabile mutamento del ruolo degli impianti da fonte rinnovabile non programmabile nel MSD, con la conseguenza che è perlomeno ipotizzabile, alla luce dell’apertura sperimentale di tale mercato, che si verifichi un ampliamento del numero degli operatori attivi nell’erogazione dei servizi di dispacciamento richiesti da Terna.

Il raggiungimento di un simile obiettivo risulterebbe idoneo a determinare un aumento delle risorse disponibili per Terna nel MSD il che, come è ovvio attendersi, andrà ad impattare sull’operatività degli impianti attualmente abilitati ad operare in tale mercato.

Di conseguenza, diversamente da quanto sostenuto da A2A, non è certo che in futuro si verificherà il prospettato eccessivo incremento dei cicli di accensione e spegnimento dell’impianto di Chivasso e, quindi, risulta indimostrato che la prescrizione impugnata impedisca alle società ricorrenti di operare nel MSD e di assolvere gli obblighi regolatori previsti *ratione materiae*.

Per gli stessi motivi, risultano prive di pregio le considerazioni svolte da A2A in ordine al possibile pregiudizio che potrebbe essere causato dall’adempimento della gravata prescrizione in termini di tenuta e stabilità della rete elettrica, posto che vi è la possibilità che in futuro anche gli impianti che producono energia da fonti rinnovabili concorrano, almeno in parte, a garantire a Terna risorse energetiche sul MSD.

7. Con il quarto motivo di ricorso, A2A ha contestato la legittimità della prescrizione impugnata reputando che la stessa sia affetta da illogicità in ragione del fatto di essere ancorata a parametri non determinabili *ex ante* – quali il valore massimo delle emissioni di ossido di azoto prodotte su base annua e il numero di avvii e spegnimenti della centrale – che costringerebbero il gestore a mantenere l’impianto attivo anche quando ciò non risulti necessario. Di conseguenza, secondo la prospettazione di A2A, l’incidenza della contestata misura sull’operatività dell’impianto comporterebbe un utilizzo improprio dello stesso, determinando, dal punto di vista degli effetti ambientali, un peggioramento della qualità dell’aria.

7.1. Il Collegio ritiene che anche tale censura non sia meritevole di favorevole considerazione.

7.2. In proposito vale innanzitutto evidenziare che la gravata prescrizione del PIC è stata introdotta per fronteggiare la portata inquinante dell’impianto di Chivasso in considerazione delle sue specifiche caratteristiche operative, trattandosi di una centrale che risulta esercitata da A2A anche nel MSD ed è, quindi, soggetta a plurimi cicli annuali di avviamento e spegnimento che contribuiscono alla immissione nell’aria di sostanze inquinanti, quali nella specie gli ossidi di azoto.

7.3. Giova, in proposito, nuovamente ribadire che non spetta a questo giudice in sede di giurisdizione generale di legittimità, nella quale si iscrive anche la presente controversia, sostituirsi al merito delle scelte tecniche operate dall’amministrazione, con la conseguenza che non è legittimamente invocabile da parte delle società ricorrenti uno scrutinio della gravata prescrizione del PIC che, in sostanza, si risolva, *in parte qua*, in un “riesame del riesame” dell’impugnato provvedimento di AIA.

Di conseguenza, non rientrando nella competenza giurisdizionale del Collegio scrutinare la legittimità della contestata misura alla luce della astratta possibilità per l’amministrazione di prevedere, in luogo della stessa, una diversa prescrizione, ad esempio basata, come pure per certi versi ventilato dalle società ricorrenti, su un controllo delle emissioni in transitorio ancorato a un valore unitario determinabile *ex ante*. Venendo in rilievo l’esercizio di un potere tecnico-discrezionale, il vaglio giurisdizionale della censura in esame, in relazione alla legittimità della contestata misura precauzionale, resta limitato agli invocati profili di illogicità, che per essere positivamente apprezzati devono necessariamente e incontrovertibilmente rivelarsi palesi (cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 2245 del 3 marzo 2023; id., sent. n. 1761 del 14 marzo 2022; id., sent. n. 8754 del 31 dicembre 2021; id., sent. n. 1714 del 1° marzo 2021).

7.4. Ad avviso del Collegio non trova fondamento la contestazione della illogicità della scelta amministrativa di cui si tratta. Ciò di cui A2A, in concreto si duole, è l’asserita limitazione della propria libertà imprenditoriale nelle scelte gestorie

da assumere in relazione all'operatività dell'impianto di Chivasso. Ciò, tuttavia, non risulta di per sé sufficiente a far emergere i prospettati profili di illogicità della gravata prescrizione del PIC in quanto, come ampiamente e a più riprese evidenziato in precedenza, in sede di AIA l'amministrazione può legittimamente dare prevalenza alla tutela degli interessi pubblici (nel caso di specie, ambiente e salute umana), rispetto ai quali, nella complessiva ponderazione dei valori in giuoco, gli interessi privatistici ben possono risultare recessivi.

7.5. In ogni caso, non si ravvisa alcuna illogicità dell'impugnata prescrizione sulla scorta delle specifiche contestazioni mosse da A2A con il mezzo di gravame in esame.

Infatti, se è vero che il limite stabilito per le emissioni di NOx annuali nelle fasi transitorie (10% del totale) dalla impugnata prescrizione del PIC risulta parametrato al limite massico annuo complessivo della centrale – che non può essere superiore alle 1.500 tonnellate e nel cui computo vengono considerate anche le emissioni prodotte nelle fasi transitorie – ciò impone ad A2A di calibrare la gestione dell'impianto, ma non ne preclude, *ex se*, la operatività ovvero la remuneratività di esercizio (come, peraltro, evidenziato dalle stesse società ricorrenti in corso di causa in relazione ai periodi di funzionamento della centrale successivi all'adozione della gravata prescrizione).

7.6. Invero, sulla scorta delle modifiche tecnologiche introdotte nella centrale di Chivasso proprio al fine di ridurre le emissioni inquinanti anche nelle fasi transitorie – si richiamano, in proposito, le innovazioni che hanno condotto alla sostituzione dei bruciatori precedentemente installati con quelli di ultima generazione (bruciatori DLN 2.6+), caratterizzati da una bassa emissione di ossidi di azoto a secco e, per questo, idonei anche al contenimento delle emissioni in fase di avvio e arresto dell'impianto (cfr. pag. 5 del ricorso introduttivo) – e dei dati relativi alle emissioni massiche totali e in transitorio dell'impianto in questione (cfr. doc. 16 della produzione di A2A), emerge come non fosse, allo stato, indispensabile ancorare il limite di emissioni di NOx in transitorio a un valore predefinito.

7.7. In proposito, dall'analisi fornita da A2A nel corso del presente giudizio in ordine alle emissioni massiche totali di ossidi di azoto durante i periodi transitori nel periodo 2016-2020 (cfr. doc. 16 della produzione di A2A), emerge che negli anni 2019 e 2020 (nei quali la percentuale di NOx nelle fasi transitorie si è assestata al 6% del totale) il numero di avviamenti è stato pari, rispettivamente, a 283 e 297.

Nelle annualità precedenti (2016-2018) – rispetto alle quali il livello di emissioni di NOx nelle fasi di transitorio è risultato superiore al limite poi individuato dalla gravata prescrizione del PIC (12% nel 2016, 14% nel 2017 e 11% nel 2018) – il numero di avviamenti non risulta enormemente maggiore di quello che si è avuto negli anni 2019 e 2020 (243 nel 2016, 387 nel 2017 e 304 nel 2018).

Il differente livello percentuale di emissioni di NOx prodotto nelle fasi di transitorio rispetto alle emissioni totali annue dell'impianto si deve, quindi, alla circostanza per cui le emissioni prodotte nelle fasi di transitorio si sono notevolmente attenuate grazie alla migliore efficienza raggiunta dalla centrale di Chivasso in seguito alla completa realizzazione delle modifiche tecniche innanzi citate.

Infatti, nell'anno 2019, a fronte di 283 avviamenti, le emissioni di NOx in transitorio sono state pari a 19,58 t. Del pari, nell'anno 2020, a fronte di un numero maggiore di avviamenti rispetto all'anno precedente (297), le emissioni di NOx in transitorio sono state inferiori (18,07 t). Negli anni 2017 e 2018, invece, le emissioni di NOx in transitorio sono state più elevate (41,78 t nel 2017 e 35,05 t nel 2018).

Ad avviso del Collegio, ai fini dello sviluppo delle presenti considerazioni, i periodi temporali che risultano maggiormente comparabili sono quelli relativi all'anno 2018 e all'anno 2020. Infatti, a fronte di un numero di avvii pressoché simile (304 nel 2018 e 297 nel 2020) e di un parimenti confrontabile livello di emissioni di NOx nei periodi di normale funzionamento (286,06 nel 2018 e 299,71 nel 2020), ad incidere sul livello percentuale di NOx sviluppato dall'impianto nelle fasi transitorie rispetto al totale annuo delle emissioni massiche per gli anni 2018 e 2020, è risultato essere proprio il differente livello di emissioni inquinanti prodotto nelle fasi transitorie (maggiore nel 2018, con 35,05 t e inferiore nel 2020, con 18,07 t).

Posto che per nessuno di tali anni (fatta eccezione per il 2016, rispetto al quale la stessa A2A evidenzia come l'assetto della centrale fosse diverso, essendo indicato che lo stesso risultava "in conservazione"), in base ai dati forniti da A2A, risulta che l'impianto sia stato scarsamente utilizzato in condizioni di normale funzionamento, le argomentazioni articolate dalle società ricorrenti a sostegno del quarto mezzo di gravame si rivelano del tutto destituite di fondamento.

7.8. Peraltro, in relazione all'anno 2021 (parzialmente interessato dalla misura in questione) e all'anno 2022, dagli atti di causa risulta che il contestato limite percentuale delle emissioni di NOx in transitorio non sia stato superato, attestandosi sulla soglia dell'8,169% nel 2021 (cfr. doc. 17 della produzione di A2A) e intorno alla soglia del 7% nel 2022 (cfr. pag. 3 della memoria di A2A del 26 maggio 2023).

7.9. Risulta, altresì, privo di pregio il rilievo secondo il quale A2A potrebbe rispettare la gravata prescrizione del PIC solo mantenendo la centrale di Chivasso in funzione anche quando ciò non sia necessario. Invero, tale affermazione risulta smentita *per tabulas* sulla scorta delle considerazioni e dei dati riportati in precedenza. L'efficienza tecnologica che, allo stato, caratterizza la centrale di Chivasso conferisce ad A2A un margine adeguato per operare l'impianto in condizioni ordinarie. È sufficiente, a riguardo, evidenziare, prendendo a riferimento i dati sulle emissioni di NOx del 2020 (cfr. doc. 16 della produzione di A2A), che un possibile sfioramento del limite percentuale imposto dal punto 10.4 dell'impugnato PIC, potrebbe allo stato plausibilmente verificarsi solo in presenza di un numero di avviamenti annuo quasi doppio rispetto

a quelli registratisi nella considerata annualità (297).

Un siffatto scenario risulta, comunque, meramente ipotetico, tenuto conto che nel periodo 2016-2020 il più alto numero di avviamenti si è registrato nel 2017 ed è stato pari a 387.

7.10. Tali considerazioni avvalorano la logicità della contestata prescrizione e, al contempo, fanno emergere come A2A intenda avversare la stessa benché risulti circoscritta e, comunque, solo eventuale – alla luce dei dati di esercizio dell'impianto in questione – la sua portata restrittiva, in spregio della legittima giustificazione che sorregge la misura, fondata sulla cogente esigenza di salvaguardare in via precauzionale l'ambiente e la salute umana nell'area in cui è ubicata la centrale di Chivasso, nonché sull'impellente e non più procrastinabile necessità che lo Stato rispetti i vincoli imposti dall'Unione europea in materia di tutela della qualità dell'aria.

7.11. Quanto alla perizia tecnica di parte depositata in corso di causa da A2A con la produzione del 16 maggio 2023, il Collegio non può che aderire al consolidato orientamento giurisprudenziale a mente del quale non è consentito chiedere al giudice di sostituirsi alle valutazioni riservate alle amministrazioni per giungere ad esiti diversi fondati, ad esempio, su una c.t.u. o una verifica sollecitata dalla parte (cfr. Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 3500 dell'8 giugno 2009), ovvero sulle perizie tecniche di parte o con il richiamo a studi predisposti da propri esperti (cfr. Cons. Stato, sez. V, sent. n. 2524 del 25 marzo 2021; Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 4331 del 7 giugno 2021).

Studi e perizie, infatti, secondo logica, potrebbero essere valutabili solo se ritualmente introdotti all'interno del procedimento amministrativo e condivisi espressamente dall'autorità competente.

Ciò, non è avvenuto nel caso di specie, in quanto la perizia di parte è stata appositamente redatta a supporto delle censure articolate con il ricorso in esame, come risulta dal fatto che la stessa reca la data del 14 maggio 2023 ed è stata versata in giudizio il successivo 16 maggio 2023. Tale perizia, quindi, non è stata formata con il fine di esercitare le prerogative partecipative che l'ordinamento garantisce al gestore dell'infrastruttura energetica nell'ambito delle procedure di riesame dell'AIA.

8. Con il quinto mezzo di gravame A2A ha, innanzitutto, contestato la legittimità della impugnata prescrizione del PIC per contrasto con le previsioni del PRQA 2019 – nella specie, il paragrafo 7.4.1. e l'Allegato A – asserendo che, diversamente da quanto occorso in sede di riesame dell'AIA per cui è causa, l'autorità competente ha solo la facoltà di prescrivere valori limite di emissione in relazione alle condizioni di normale funzionamento dell'impianto.

A2A, in ogni caso, ha contestato la intrinseca legittimità delle menzionate prescrizioni del PRQA 2019 nell'ipotesi in cui si ritenesse che le stesse – nella parte in cui consentono all'autorità competente per il rilascio dell'AIA di prescrivere, per le polveri e gli ossidi di azoto, valori limite di emissione più restrittivi di quelli previsti nei BREF, ossia nei documenti adottati ai sensi dell'art. 13, comma 5, della direttiva 2010/75/UE, che recano indicazioni sulle BAT – abilitino l'amministrazione a limitare le emissioni anche relativamente alle fasi di non normale funzionamento dell'impianto, risolvendosi ciò in una violazione della normativa nazionale ed eurounitaria in materia di valori limite di emissione.

8.1. Il Collegio ritiene che anche le censure articolate con il quinto motivo di ricorso non siano meritevoli di accoglimento.

8.2. L'infondatezza del primo profilo di doglianza articolato con il mezzo di gravame in esame discende dal fatto che non vi è alcun contrasto tra la gravata prescrizione del PIC e le statuizioni contenute nel PRQA 2019. Infatti, sulla scorta delle considerazioni già ampiamente svolte in precedenza e alle quali, per ragioni di sinteticità, si rinvia integralmente, la possibilità che le prescrizioni di piano (nella specie, quelle del PRQA 2019) prescrivano all'autorità competente di limitare le emissioni anche nelle fasi transitorie di esercizio di un impianto del tipo di quello per cui è causa, discende direttamente dalla normativa eurounionale e nazionale primaria (cfr. artt. 29-*sexies*, 29-*septies*, e 214 del d.lgs. n. 152/2006, nonché art. 18 della direttiva 2010/75/UE del 24 novembre 2010).

8.3. Anche il secondo profilo di doglianza articolato con il quinto motivo di ricorso risulta infondato.

8.3.1. In particolare, A2A invoca il contrasto con la normativa nazionale ed europea in materia di valori limite di emissione, insistendo con la tesi secondo la quale il Codice dell'Ambiente non consentirebbe di introdurre valori limite di emissione nei periodi transitori. Tale argomentazione è stata già ampiamente confutata dal Collegio in sede di deliberazione di un precedente motivo di ricorso, con la conseguenza che le relative motivazioni non possono che valere anche con riferimento al profilo di censura in esame, sicché ci si riporta integralmente alle stesse, da intendersi qui integralmente richiamate.

8.3.2. Risulta inconferente, nel caso di specie, il rilievo secondo il quale la portata applicativa delle gravate prescrizioni del PRQA 2019 si estenderebbe all'intera Regione Piemonte, atteso che l'area in cui è ubicata la centrale di Chivasso è stata più volte interessata dalle procedure di infrazione avviate dalle Istituzioni europee e conclusesi con la condanna dell'Italia per violazione della normativa sulla qualità dell'aria. Anche su tale aspetto si rimanda, *funditus*, ai pertinenti rilievi svolti in precedenza.

8.3.3. Del pari privo di pregio risulta il rilievo secondo cui l'aver limitato l'applicazione delle gravate prescrizioni del PRQA 2019 alle sole imprese assoggettate ad AIA, si risolverebbe in una ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli operatori non sottoposti ad AIA.

Invero, per aversi la disparità di trattamento invocata dalle società ricorrenti occorre, quale presupposto logico, che le situazioni interessate da un trattamento differenziato siano *“assolutamente identiche, gravando comunque sul ricorrente il relativo onere probatorio”* (cfr. Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 496 del 4 febbraio 2014). Ciò, per converso, non ricorre

nel caso di specie, posto che le due diverse tipologie di imprese considerate da A2A sono soggette a regimi giuridici differenti, in ragione tanto della diversa rilevanza e pregnanza delle attività soggette ad AIA, quanto dell'impatto che le stesse producono nell'ambiente e dal quale discende, *ex lege*, la sottoposizione ad un diverso e più complesso *iter* autorizzativo.

8.3.4. Infine, risulta infondato anche il rilievo che mira a far emergere l'asserito mancato rispetto di quanto previsto dall'Appendice IV del d.lgs. n. 155/2010 che, in un'ottica di proporzionalità, imporrebbe all'amministrazione di accompagnare l'adozione di misure precauzionali della guisa di quella contestata, considerando i *“costi, dell'impatto sociale e degli inquinanti per i quali si ottiene una riduzione delle emissioni e dell'efficacia nella riduzione delle emissioni di gas serra”*.

In disparte i profili di possibile inammissibilità di tale profilo di doglianza, nella parte in cui A2A pare far valere il pregiudizio sofferto dagli altri operatori assoggettati ad AIA indipendentemente dalla loro localizzazione sul territorio – rispetto al quale, le società ricorrenti non risulterebbero provviste della necessaria legittimazione attiva a ricorrere – la censura si appalesa comunque infondata.

Infatti, non sono le gravate prescrizioni del PRQA 2019 a imporre, in via diretta, in capo ad A2A la precipua misura limitativa delle emissioni di NOx nei periodi transitori, bensì le prescrizioni dell'AIA statale. Di conseguenza, il rispetto delle richiamate statuizioni del d.lgs. n. 155/2010 potrebbe rilevare solo ai fini della legittimità dell'operato delle amministrazioni statali resistenti nel presente giudizio, in quanto la limitazione imposta su A2A è stata concretamente prevista in sede di riesame dell'AIA: si tratta, invero, di un profilo di censura diverso da quello mosso da A2A nei confronti dell'ente regionale.

In ogni caso, il Collegio ha dato ampiamente atto della proporzionalità della misura precauzionale imposta ad A2A, alla luce del contesto ambientale di riferimento, delle caratteristiche dei mercati che rilevano rispetto alla gestione della centrale di Chivasso, nonché della non più posponibile esigenza che lo Stato italiano si conformi alla normativa eurounitaria applicabile *ratione materiae*.

9. In definitiva, sulla scorta delle precedenti considerazioni, il ricorso va respinto, siccome infondato.

10. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura indicata in dispositivo.

(Omissis)