



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 291 del 2016, proposto da
Powercrop S.r.l., Eridania-Sadam S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentati e difesi dagli avvocati Mario Antonio Rossi, Maria Giulia Roversi Monaco, con
domicilio eletto presso lo studio Mario Antonio Rossi in L'Aquila, via San Berardino 2;

contro

Regione Abruzzo, Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero dell'interno, Vigili del Fuoco -
Comando di L'Aquila, Ministero per i Beni e le Attività Culturali Soprintendenza per i Beni
Archeologici dell'Abruzzo, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore,
rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria ex lege in L'Aquila,
Complesso Monumentale S. Domenico;

Provincia di L'Aquila, Azienda Regionale per la Tutela dell'Ambiente - Arta - Distretto Provinciale
dell'Aquila, Azienda Regionale per la Tutela dell'Ambiente - Arta Centrale, Regione Abruzzo
Servizio Tutela, Valorizzazione del Paesaggio e Valutazione Ambientale, Regione Abruzzo
Servizio Gestione Rifiuti, Regione Abruzzo - Direzione Politiche Agricole e di Sviluppo Rurale,
Forestale, Caccia e Pesca, Emigrazione, Consorzio Acquedottistico Marsicano, Enel S.p.A.,
Terna S.p.A., Servizio Politica Energetica - Qualità dell'Aria - Sina della Regione Abruzzo, Snam
Rete Gas S.p.A., Società Gasdotti Italia S.p.A. non costituiti in giudizio;

Azienda Regionale per Le Attività Produttive - Arap - Unità Territoriale n.1 Avezzano, in persona
del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Pierangelo
Guidobaldi, domiciliato presso la Segreteria T.A.R. Abruzzo in L'Aquila, via Salaria Antica Est
n.27;

Comune di Avezzano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso
dall'avvocato Herbert Simone, con domicilio eletto presso lo studio Avv. Eleonora Gentileschi in

L'Aquila, via Piemonte n. 5;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

F.L.A.I./C.G.I.L. Federazione Lavoratori Agro Industria, F.A.I. Cisl Federazione Agricola Alimentare Ambientale, U.I.L.A./Uil Unione Italiana Lavoratori Agroalimentari, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Franco Paolini, con domicilio eletto presso lo studio Luca Frasca in L'Aquila, via G. D'Annunzio 28;

per l'annullamento:

- a) della determinazione dirigenziale del servizio politica energetica - qualità dell'aria - della Regione Abruzzo n. dpc025/101 del 13.5.2016, con cui si è stabilito di concludere con esito negativo il procedimento di autorizzazione unica ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. 387/03 e autorizzazione integrata ambientale a sensi dell'art. 29-ter del d.lgs. n. 152/2006 richiesta dalla società ricorrente il 7.8.2008 per la costruzione e l'esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica;
- b) della nota con cui è stata trasmessa la determinazione dirigenziale sub a);
- c) delle determinazioni negative relative al rilascio dell'autorizzazione unica ex art. 12 d.lgs. 387/2003;
- d) della delibera di Giunta regionale 19 aprile 2016, n. 248 con cui la Regione Abruzzo ha condiviso e fatto proprie le valutazioni effettuate dal gruppo di lavoro e ha ritenuto sussistenti le condizioni per la risoluzione per inadempimento dell'Accordo di riconversione produttiva;
- e) della nota di comunicazione del provvedimento sub d);
- f) della relazione del gruppo di lavoro e di ogni altro presupposto, connesso e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 giugno 2019 la dott.ssa Paola Anna Gemma Di Cesare e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.- Con ricorso ritualmente notificato le società Powercrop s.r.l. ed Eridiana Sadam s.p.a., precisano che: in data 19 settembre 2007 è stato sottoscritto dalle società Powercrop e Eridiana Sadam, dalla Regione Abruzzo, dalla Provincia dell'Aquila, dal Comune di Celano e dalle organizzazioni sindacali, il progetto di cui all'Accordo di riconversione, che prevede una serie di attività volte a perseguire gli obiettivi della filiera agroenergetica e orticola attraverso lo sviluppo della componente industriale del progetto di riconversione e della componente agricola; si tratta di un progetto di interesse nazionale ai sensi dell'art. 29 del D.L. 5/2012, convertito con la legge

35/2012, tra i quali è ricompreso quello dell'ex zuccherificio Eridiana- Sadam, il progetto otteneva provvedimenti di VIA favorevoli e la piena compatibilità ambientale, ma la Regione negava l'autorizzazione unica con determinazione dirigenziale 27 aprile 2015, n. DA13/133, provvedimento impugnato al TAR, dapprima sospeso con ordinanza 141/2015, confermata dal Consiglio di Stato e poi annullato dalla sentenza del TAR n. 236/2016; la Regione, in esecuzione dell'ordinanza cautelare del TAR soltanto in data 29 marzo 2016 (sei giorni dopo l'udienza pubblica di discussione del merito) convocava la Conferenza di servizi per il riesame dell'istanza della ricorrente; con deliberazione 22 marzo 2016 la Regione dava incarico alle strutture regionali competenti (e in data 11 aprile 2016 costituiva un gruppo di lavoro, di cui era nominata coordinatrice la dott.ssa Flacco, la quale era anche responsabile del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica), al fine di valutare: lo stato di attuazione dell'Accordo, la permanenza dell'interesse pubblico e l'eventuale sussistenza delle condizioni per l'esercizio del diritto di recesso; in data 13 aprile 2016 il gruppo di lavoro rilevava gravi inadempimenti da parte delle società Powercrop ed Eridiana, tali da giustificare la risoluzione dell'accordo; la Giunta regionale adottava dunque la determinazione dirigenziale 19 aprile 2016, n. 248, con cui ha condiviso e fatte proprie le valutazioni del gruppo di lavoro, deliberando di recedere dall'Accordo, in quanto ha ritenuto sussistenti le condizioni per la risoluzione per inadempimento; la Conferenza di servizi in data 21 aprile 2016, alla luce della DGR 248/2016, ha ritenuto concluso il procedimento e ha comunque espresso parere negativo sul progetto.

Tanto premesso, le società Powercrop s.r.l. e Eridiana Sadam s.p.a. chiedono l'annullamento, previa concessione di misure cautelari:

-della delibera di Giunta regionale 19 aprile 2016, n. 248 con cui la Regione Abruzzo ha ritenuto sussistenti le condizioni per la risoluzione per inadempimento dell'Accordo di riconversione produttiva;

-della determinazione dirigenziale DPC025/101 del 13 maggio 2016, con la quale la Regione Abruzzo, viste le risultanze della Conferenza di servizi del 21 aprile 2016, ha respinto la domanda del 7 agosto 2008 di rilascio dell'autorizzazione unica ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. 387/2003 per la costruzione e l'esercizio di un impianto di energia elettrica, alimentato da biomasse agricole e forestali, nonché di un impianto fotovoltaico della potenza di 300 kwp da ubicarsi nel Comune di Avezzano, in attuazione della riconversione dell'ex zuccherificio Eridiana- Sadam.

Il ricorso è affidato alla denuncia della violazione degli articoli 1453, 1454, 1455, 1456 del codice civile(primo motivo) e dell'illegittimità del provvedimento recante il diniego di rilascio dell'autorizzazione unica ex art. 12 del d.lgs. 387/2003(secondo e terzo motivo).

2.- Per resistere al ricorso si sono costituiti la Regione Abruzzo ed il Comune di Avezzano, che chiedono il rigetto del ricorso in quanto infondato nel merito.

3.- Si è costituita, altresì, l'Azienda regionale per le attività produttive, che chiede l'estromissione

dal giudizio, previa declaratoria del proprio difetto di legittimazione passiva.

4.- La Federazione lavori agroindustria, la Federazione agricola alimentare ambientale e l'Unione italiana lavoratori agroalimentari hanno depositato atto di intervento per chiedere l'accoglimento del ricorso.

5.- Alla pubblica udienza del 19 giugno 2019 la causa è stata riservata per la decisione.

DIRITTO

1.- In via preliminare, va dichiarato il difetto di legittimazione passiva dell'Azienda regionale per le attività produttive, atteso che tale ente non assume le vesti di controinteressato, non avendo alcun interesse analogo e contrapposto rispetto a quello di parte ricorrente ovvero alla conservazione degli atti gravati.

2.- Nel merito, il ricorso è infondato.

2.1.- Con il primo motivo di gravame è dedotta l'illegittimità della delibera di Giunta regionale 19 aprile 2016, n. 248 con cui la Regione Abruzzo, condividendo e facendo proprie le valutazioni effettuate dal gruppo di lavoro, ha ritenuto sussistenti le condizioni per la risoluzione per inadempimento dell'Accordo di riconversione produttiva.

La ricorrente lamenta la violazione delle disposizioni del codice civile in tema di risoluzione del contratto: l'accordo stipulato non avrebbe previsto una clausola risolutiva espressa, sicché la Regione, anziché accertare unilateralmente un supposto ed inesistente inadempimento avrebbe dovuto chiedere l'adempimento delle obbligazioni che si assumevano non adempiute ovvero rivolgersi all'autorità giurisdizionale. Peraltro, ai sensi dell'art. 1455 c.c. il contratto non si può risolvere se l'inadempimento di una delle parti ha scarsa importanza, avuto riguardo all'interesse dell'altra.

La relazione del gruppo di lavoro si è limitata ad elencare i supposti inadempimenti, senza documentare la sussistenza e la gravità dei medesimi, come invece richiesto dal sistema normativo; violazione dell'art. 1 bis della legge 241/1990, violazione degli obblighi di buona fede e correttezza. La verifica dell'adempimento dell'accordo, se correttamente eseguita avrebbe dovuto condurre all'adozione del provvedimento di revoca ex art. 21 *quinquies* della legge 241/1990.

Nel merito, si contesta che gli inadempimenti attribuiti sarebbero inesistenti e comunque non sarebbero di gravità tale da giustificare la risoluzione ed in particolare afferma che: la mancata realizzazione del centro orticolo è dipesa da causa ad essa non imputabile e comunque non configura un inadempimento assoluto, avendo realizzato un impianto a biogas; non è vero che Powercrop avrebbe dovuto presentare un progetto per la realizzazione di una centrale termoelettrica a "ciclo combinato", in quanto la tecnologia a ciclo combinato è utilizzata per i cicli termici alimentati con combustibili fossili e non per sviluppare le fonti di energia rinnovabile, tant'è che la Regione aveva formulato un giudizio di VIA positivo sul progetto; la società di

progetto, la cui mancata costituzione è uno dei motivi di inadempimento attribuiti, non poteva che essere costituita dopo l'ottenimento dell'autorizzazione, avendo detta società il precipuo scopo di realizzare e gestire la centrale; non vi è stato il mancato coinvolgimento della componente agricola; l'attendibilità del piano di approvvigionamento di biomassa è già stata confermata dalla sentenza del TAR Abruzzo; il non raggiungimento degli obiettivi occupazionali previsti dall'Accordo non è imputabile alla società, ma è dipeso dal mancato raggiungimento dell'accordo; la mancata implementazione del piano di comunicazione non costituisce un inadempimento di gravità tale da giustificare la risoluzione, atteso che la società si è anche attivata in tal senso prima ancora di presentare la domanda di autorizzazione unica.

La censura non merita accoglimento.

L'Accordo in questione, stipulato tra la Regione Abruzzo, la Provincia dell'Aquila, il Comune di Celano, da un lato e Eridiana Sadam s.p.a., Powercrop s.r.l., dall'altro e organizzazioni sindacali dei lavoratori, ha ad oggetto la riconversione della produzione bieticola saccarifera, come da piano approvato dal comitato interministeriale a sensi dell'art. 2, lett.a) del D.L. 10/01/2006, n. 2, convertito dalla legge 81/2006.

Si tratta di un accordo di diritto pubblico sostitutivo di provvedimento, che trova la sua disciplina nell'art. 11 della legge 241/1990, che al comma 2 rimanda ai principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili e ove non diversamente previsto.

In materia di accordi sussiste la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (art. 133, comma 1, lett. a) del c.p.a.), che determina pienezza di tutela, con l'ammissione nel processo amministrativo dei rimedi contrattuali previsti dal codice civile; invero, il rimedio contrattuale, di cui all'art. 1453 c.c., non appare incompatibile con l'accordo in questione.

L'accordo ex art. 11 delinea così un assetto di interessi perseguibile solo attraverso l'adempimento di obbligazioni poste dallo stesso a carico dell'una e dell'altra parte del rapporto; in caso di inadempimento, della parte privata da una parte e della parte pubblica dall'altra, degli obblighi da ciascuna parte assunti con la stipula dell'accordo, il creditore deve poter contare su tutti i rimedi offerti dall'ordinamento a un creditore, che derivi tale sua posizione da un contratto di diritto privato, per poter realizzare coattivamente il proprio interesse.

Occorre allora accertare se sussistono, come ritenuto dalla Regione, le condizioni per la risoluzione per inadempimento dell'Accordo ovvero se, come sostenuto da parte ricorrente, gli inadempimenti contestati sarebbero irrilevanti e di scarsa importanza e quindi non idonei a giustificare la risoluzione contrattuale.

Ai sensi dell'art. 1455 c.c. il contratto non si può risolvere se l'inadempimento di una delle parti ha scarsa importanza, avuto riguardo all'interesse dell'altra.

Secondo la giurisprudenza (Cassazione civile, sez. II, 08/09/2017, n. 20957) la valutazione, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1455 del Cc, della non scarsa importanza dell'inadempimento

deve ritenersi implicita, ove l'inadempimento stesso si sia verificato con riguardo alle obbligazioni primarie ed essenziali del contratto, ovvero quando l'inadempimento sia tale da incidere in modo rilevante sull'equilibrio negoziale.

E' stato altresì affermato (Consiglio di Stato, sez. V, 23/06/2014, n. 3137) che, nel contratto a prestazioni corrispettive, la gravità dell'inadempimento deve essere accertata non solo in relazione all'entità oggettiva dell'inadempimento stesso, ma anche con riguardo all'interesse che l'altra parte intende realizzare e sulla base, quindi, di un criterio che consenta di coordinare l'elemento oggettivo della mancata prestazione, nel quadro dell'economia generale del contratto, con gli elementi soggettivi.

In definitiva, se l'inadempimento è tale da impedire l'esecuzione del programma negoziale l'ordinamento offre il rimedio della risoluzione del contratto.

Nella specie, il principale inadempimento che la Regione contesta alla parte ricorrente è relativo alla violazione del punto 2.1.2. dell'Accordo per la mancata realizzazione del centro di trasformazione orticola per la valorizzazione delle patate e delle carote.

La ricorrente ammette di non aver realizzato la centrale orticola di aver eseguito, invece, su proposta della Coldiretti, *“quale alternativa al progetto orticolo originario”* (pag. 24 del ricorso) un impianto a biogas, che avrebbe dato agli agricoltori la possibilità di conferire all'impianto a biogas il mais prodotto in luogo della bietola.

Risulta, pertanto, incontestata la mancata realizzazione del secondo principale obiettivo del programma negoziale perseguito con l'accordo. L'accordo, all'art. 2, prevede, come primo obiettivo, quello della realizzazione di una filiera agroenergetica e, quale secondo obiettivo, quello della realizzazione di una filiera orticola.

Si tratta di due obiettivi inscindibili ai quali corrispondono specularmente precise obbligazioni contrattuali.

L'accordo impone alla società di realizzare un *“centro di trasformazione orticola” per concorrere alla trasformazione delle carote e delle patate, prodotti tipici della zona*>>, al dichiarato fine, da un lato, di *“conciliare le esigenze di mercato con quelle della produzione agricola”* e, dall'altro, *“di offrire al mondo agricolo il riassorbimento degli areali fucensi un tempo destinati alla coltura bieticola”*.

La centrale orticola costituisce, quindi, una delle due obbligazioni principali della società e l'art. 2.1.2 dell'Accordo definisce le caratteristiche di detta centrale, precisando il volume di carote e di patate da ritirare e collocare e l'ubicazione dello stabilimento di trasformazione dei prodotti orticoli da collocarsi nell'area dell'ex zuccherificio di Celano.

Orbene, l'inadempimento a tale fondamentale obbligazione contrattuale determina la risoluzione contrattuale, perché impedisce l'esecuzione del programma negoziale, così come stabilito dalle parti.

2.2.- Per ragioni di economia espositiva possono essere esaminati unitariamente la seconda e la

terza rubrica di gravame.

2.2.1. Con la seconda censura si lamenta la violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della legge 241 del 1990; violazione del principio di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost.; eccesso di potere per carenza assoluta di motivazione e per illogicità.

La Conferenza di servizi, con l'atto gravato, avrebbe illegittimamente espresso parere negativo in ragione dell'intervenuto recesso dall'Accordo. Del tutto contraddittoria sarebbe stata la scelta della Conferenza del 21 aprile 2016 di esaminare aspetti tecnici già discussi nella Conferenza del 24 marzo 2015.

Quanto alla mancata disponibilità delle particelle di terreno sulle quali avrebbe dovuto realizzarsi la centrale, la PWC afferma che sarebbero scaduti solo i contratti preliminari relativi ai terreni destinati al deposito delle biomasse e comunque la società si sarebbe resa disponibile a dimostrare la titolarità delle aree all'esito della Conferenza di servizi. Inoltre, alla data di scadenza (31 dicembre 2015) dei contratti preliminari aventi ad oggetto tali aree, era comunque ancora pendente il giudizio RG 267/2015, di talché sarebbe evidente che nessun imprenditore dotato di buon senso avrebbe investito ulteriori risorse per prorogare contratti preliminari strumentali alla realizzazione della centrale.

La Conferenza avrebbe peraltro deciso illegittimamente di tener conto del parere contrario del Ministero per i beni e le attività culturali, nonostante il TAR con la sentenza 236/2016 avesse sancito che detto parere deve essere reso solo per gli interventi da realizzare sui beni culturali e nonostante le indagini di archeologia preventiva non si applichino alle opere private di pubblica utilità.

Quanto al parere negativo reso dal Comune di Avezzano, che nega il nulla osta ex RD n. 1265/1934 (t.u. leggi sanitarie), i rilievi dell'ente locale (asilo nelle vicinanze, disturbo olfattivo, assenza di permesso di costruire) non erano stati oggetto di contraddittorio procedimentale, atteso che se il procedimento non fosse stato concluso Powercrop avrebbe prodotto tutte le integrazioni necessarie e comunque, nel merito detti rilievi sarebbero infondati.

L'ARTA, nel suo parere negativo, riporta rilievi critici (compatibilità dell'impianto con il piano regionale di tutela e qualità dell'aria; piano di approvvigionamento delle biomasse) che erano già ritenuti infondati dal TAR con le sentenze nn. 236 e 237 del 2016; pure infondati sarebbero i rilievi dell'ARTA in merito al recupero dell'energia termica, avendo la società allegato al proprio progetto, che aveva già ottenuto il giudizio di VIA positivo, lo studio per il teleriscaldamento. Le osservazioni negative del Comune e dell'Arta, inoltre, metterebbero in discussione il parere positivo di VIA già rilasciato;

2.2.3. Con la terza rubrica si lamenta la violazione dell'art. 97 Cost. e del principio di proporzionalità, per mancato contemperamento degli interessi pubblici coinvolti, nonché

violazione dell'art. 41 cost. per compressione dell'iniziativa economica e dell'art. 12 del d.lgs 387/2003.

2.2.4. Entrambe le censure sono infondate e vanno respinte.

L'impianto argomentativo di parte ricorrente si fonda su un presupposto di fatto erroneo: che il diniego di autorizzazione sia fondato sul parere della Conferenza di servizi, che a sua volta avrebbe espresso un parere negativo solo in ragione dell'intervenuto recesso della Regione dall'Accordo di riconversione produttiva.

Invero, le ragioni sulle quali la Regione nega l'autorizzazione unica sono plurime e tra queste riveste natura dirimente quella risultante dal verbale di Conferenza di servizi del 21 aprile 2016, ove emerge la mancata disponibilità delle aree, atteso che, per quelle in zona agricola, la società informa dell'intervenuta scadenza dei relativi contratti preliminari.

L'art. 12 del D.Lgs. 29/12/2003, n. 387, che disciplina il procedimento di autorizzazione unica per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, al comma 4-bis, *“per la realizzazione di impianti alimentati a biomassa, ivi inclusi gli impianti a biogas e gli impianti per produzione di biometano di nuova costruzione, e per impianti fotovoltaici, ferme restando la pubblica utilità e le procedure conseguenti per le opere connesse”* prevede che *“il proponente deve dimostrare nel corso del procedimento, e comunque prima dell'autorizzazione, la disponibilità del suolo su cui realizzare l'impianto”*.

L'art. 65, al comma 5, del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, come sostituito dalla legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27, con interpretazione autentica ha chiarito che la condizione della necessaria dimostrazione della disponibilità delle aree deve intendersi riferita *“esclusivamente alla realizzazione di impianti alimentati a biomasse situati in aree classificate come zone agricole dagli strumenti urbanistici comunali”*.

Al riguardo, parte ricorrente afferma (pagina 43 del ricorso introduttivo) che i contratti preliminari relativi alle aree agricole dedicati al deposito della biomassa (materia prima agricola e forestale) erano scaduti al 31 dicembre 2015.

Al riguardo, la società afferma di essersi manifestata pronta ad attestare la titolarità di dette aree all'esito della Conferenza.

La prova della titolarità delle aree in zona agricola, tuttavia, non è stata fornita *“nel corso del procedimento, e comunque prima dell'autorizzazione”*, sicché la Regione, in corretta e doverosa applicazione dell'art. 12, comma 4 bis, del D.Lgs. 29/12/2003, n. 387, ha negato il rilascio dell'autorizzazione unica.

Dunque, l'infondatezza della censura indirizzate nei confronti di uno dei motivi assunti a base dell'atto controverso (la mancata disponibilità delle aree in zona agricola) è idoneo di per sé a sostenerne e a comprovare la legittimità del diniego di autorizzazione unica.

Ne consegue che, sulla sola scorta di tale rilievo, le censure dedotte nei confronti degli altri capi del provvedimento in esame possono essere assorbite, indipendentemente dall'ordine con cui i motivi sono stati articolati, in quanto la conservazione dell'atto implica la perdita di interesse del

ricorrente all'esame delle altre doglianze dedotte.

3.- Alla luce di tutte le considerazioni svolte il ricorso deve essere respinto.

4.- Le spese di lite, attesa la novità e peculiarità delle questioni trattate, sono integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima):

-dichiara il difetto di legittimazione passiva dell'Azienda regionale per le attività produttive;

- respinge il ricorso, come in epigrafe proposto;

-compensa le spese di lite.

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

Così deciso in L'Aquila nelle camere di consiglio dei giorni 19 giugno 2019 e 25 settembre 2019, con l'intervento dei magistrati:

Umberto Realfonzo, Presidente

Paola Anna Gemma Di Cesare, Consigliere, Estensore

Maria Colagrande, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Paola Anna Gemma Di Cesare

IL PRESIDENTE
Umberto Realfonzo

IL SEGRETARIO