REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 73 del 2015, proposto da: Codacons - Coordinamento Associazioni Tutela Ambientale e Diritti Consumatori e Utenti, rappresentato e difeso dagli avv. Giuseppe Ruta, Carlo Rienzi e Gino Giuliano, con domicilio eletto presso l'Ufficio Legale Nazionale del Codacons in Roma, viale Giuseppe Mazzini, 73; Codacons Molise, rappresentato e difeso dagli avv. Carlo Rienzi, Gino Giuliano e Giuseppe Ruta, con domicilio eletto presso l'Ufficio Legale Nazionale del Codacons in Roma, viale Giuseppe Mazzini, 73;

contro

Regione Molise e Ministero dello Sviluppo Economico, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12; Comunità Montana "Molise Centrale" in Liquidazione, rappresentato e difeso dall'avv. Salvatore Di Pardo, con domicilio eletto presso il medesimo in Roma,

piazza del Popolo, 18;
Comune di Montagano (CB);

nei confronti di

Giuliani Environment Srl;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:
Comitato Intercomunale di Difesa dell'Ambiente e della Salute, rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Ruta, con domicilio eletto presso il medesimo in Roma, piazza della Libertà, 20;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. MOLISE - CAMPOBASSO: SEZIONE I n. 00588/2014, resa tra le parti, concernente la realizzazione di un impianto di produzione di compost ed energia da trasformazione di rifiuti nel territorio del comune di Montagano.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Molise e della Comunità Montana "Molise Centrale" in Liquidazione, del Ministero dello Sviluppo Economico, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio;
Viste le memorie difensive;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 aprile 2015 il Cons. Paolo Giovanni Nicolò Lotti e uditi per le parti gli avvocati Gino Giuliano, Giuseppe Ruta e Salvatore Di Pardo;

FATTO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise, Sez. I, con la sentenza 30 ottobre 2014, n. 588, ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto dall'attuale appellante per l'annullamento dei seguenti atti:

- la delibera di G.R. n. 714 del 28.12.2013 (pubblicata su B.u.r. Molise n. 1 del 16.1.2014), avente a oggetto "attivazione linea di intervento III.C, gestione rifiuti urbani", unitamente agli allegati (lettera a firma dell'assessore regionale all'ambiente prot. n. 32908 datata 16.12.2013 e schema di protocollo – allegato A – tra Regione Molise e Comunità Montana);
- il protocollo d'intesa tra Regione Molise e Comunità Montana "Molise Centrale", sottoscritto in data 30.12.2013 e repertoriato nelle scritture private dell'ente comunitario al n. 808 del 24.1.2014;
- il conseguente decreto attuativo n. 68 del 30.12.2013, a firma del commissario della Comunità Montana "Molise Centrale", mediante il quale è stato approvato il Piano triennale delle opere pubbliche 2014-2016, ove è prevista "la realizzazione degli interventi di potenziamento e miglioramento funzionale dell'impianto di trattamento di R.s.u., che consente anche tecnicamente e contabilmente di poter ridurre la tariffa di conferimento della frazione organica proveniente dalla differenziata a euro 55,00 a tonnellata, Iva inclusa";
- il connesso progetto della Comunità Montana per l'ampliamento e il potenziamento dell'impianto di trattamento della frazione organica proveniente da raccolta differenziata da compostare – adeguamento da tonn. 12.000 a tonn. 50.000, trasmesso in data 5.12.2013, unitamente alla dichiarazione di disponibilità e impegno a finanziare con proprie risorse il progetto per euro 7,5 milioni;
- il conseguente decreto attuativo n. 14 del 19.2.2014 del commissario liquidatore della Comunità Montana, concernente "determinazione dei canoni di conferimento, trattamento, recupero e smaltimento del R.s.u. anno 2014",

nonché l'allegata proposta di decreto n. 15 del 19.2.2014 del Segretario generale, unitamente agli schemi di contratto di somministrazione, parimenti allegati per farne parte integrante e sostanziale;

- i connessi provvedimenti del commissario liquidatore della Comunità Montana di attivazione di eventuali rapporti di "utilizzazione di personale" provenienti da altri enti, tra cui il decreto commissariale n. 32 del 5.7.2013 e i conseguenti atti di liquidazione delle spettanze;
- il decreto del Presidente della Regione Molise n. 196 datato 31.12.2013, di proroga delle gestioni commissariali delle Comunità Montane e nomina dei rispettivi commissari liquidatori;
- la delibera di G.R. n. 558 del 21.10.2013, riferita all'accorpamento delle gestioni liquidatorie delle disciolte Comunità Montane;
- il decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 1 del 4.1.2013 di nomina del commissario liquidatore;
- la delibera di G.R. n. 60 del 21.2.2014 di indizione del bando pubblico per il concorso di idee "differenziamoli sempre: crea il logo";
- l'Accordo di programma-quadro rafforzato tra Regione Molise, Ministero dello sviluppo economico – Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica e Ministero dell'ambiente, per la realizzazione dell'intervento "valorizzazione dell'impianto di trattamento della frazione organica proveniente dalla raccolta differenziata da compostare" di importo complessivo di 10 milioni, ubicato nel Comune di Montagano, con tutti gli atti connessi (delib. G.R. n. 714/2013);
- la delibera di G.R. n. 605 del 4.8.2011, di approvazione del P.a.r. – Programma attuativo regionale, a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione, in parte qua;

- il presunto piano finalizzato all'implementazione e alla diffusione della raccolta differenziata sul territorio regionale e alla realizzazione degli interventi infrastrutturali e impiantistici;
- il piano di gestione dei rifiuti urbani di cui alla delibera di G.R. 51/2013.

Il TAR ha rilevato sinteticamente che:

- La ricorrente associazione, che svolge attività sociale di tutela consumeristica e ambientalistica, impugna gli atti relativi al procedimento di approvazione e richiesta di finanziamento di un progetto di massima relativo a un intervento di valorizzazione dell'impianto ubicato nel territorio del Comune di Montagano – già esistente e gestito dalla Comunità Montana "Molise Centrale", che ne è la proprietaria – per il trattamento dei rifiuti urbani. Si tratta, più precisamente, di un progetto preliminare da ammettere a finanziamento, di un protocollo di intesa sui costi di conferimento dei rifiuti, di un accordo di programma quadro (per il co-finanziamento del progetto), di un decreto di revisione al ribasso del canone di conferimento del rifiuto umido;
- Gli atti di cui si chiede l'annullamento non riguardano la costruzione di discariche o di nuovi impianti di smaltimento, bensì l'adeguamento e l'ampliamento di un preesistente impianto di recupero della frazione organica dei rifiuti, destinato a ridurre i quantitativi di rifiuti conferiti in discarica. Peraltro, non vi è ancora un progetto definitivo, né tampoco un progetto esecutivo di detto intervento, vi sono atti preliminari e preparatori, come tali privi di lesività nei confronti dei destinatari dell'attività amministrativa;
- La ricorrente, invero, non prova, in alcun modo, che la valorizzazione di detto impianto si traduca in danno ambientale o in diverso pregiudizio per la collettività. Pertanto, non è dimostrato l'interesse concreto, attuale e differenziato all'impugnazione degli atti.

Con l'appello in esame si contestavano le statuizioni di inammissibilità del TAR, riproponendo in sostanza le censure di merito del ricorso di primo grado e chiedendone l'accoglimento.

Si costituivano la Regione e la Comunità Montana appellate, chiedendo il rigetto dell'appello.

All'udienza pubblica del 14 aprile 2015 la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il Collegio rileva in punto di fatto che, in previsione del raggiungimento di determinati obiettivi (concernenti la gestione dei rifiuti urbani), posti in ottemperanza della decisone della Commissione Europea 13.7.2007, n. 3329 ed in esecuzione del Piano Regionale dei Rifiuti, approvato con delibera di C.R. n. 280-2003, del Piano Provinciale dei rifiuti, approvato con delibera del C.P. n. 59-2004, la Giunta Regionale ha approvato il Programma Attuativo regionale ed il Piano obiettivi di servizio nella gestione dei rifiuti, facendo propri i predetti obiettivi.

La Comunità Montana "Molise Centrale", proprietaria dell'unico impianto pubblico di trattamento, recupero e smaltimento dei RSU (rifiuti solidi urbani) presente sul suolo regionale, ha proposto alla Regione Molise di aumentare la propria autorizzazione al trattamento della FORSU (Frazione organica dei Rifiuti Solidi Urbani), a fronte di un investimento cofinanziato in nuove tecnologie ed un impegno a ridurre i costi di conferimento, presentando una proposta di progetto preliminare finalizzato alla valorizzazione e al potenziamento dell'impianto esistente di trattamento della frazione organica proveniente da raccolta differenziata da compostare: il potenziamento consiste nell'aumentare la capacità di compostaggio dell'impianto da 12 tonn. annuali a 50.000 tonn annuali.

La proposta di progetto, non ancora formalmente approvata dall'ente proponente, è stata trasmessa alla Regione Molise in data 5.12.2013 per le valutazioni di competenza; essa è stata sottoposta dall'Assessore competente all'attenzione della Giunta Regionale del Molise che, con delibera 28.12.2013, n. 714, ha deciso di approvare e fare propria la proposta dell'Assessore regionale alla Tutela dell'Ambiente (nota 16.12.2013, prot. n. 32908-13) di attivare nell'ambito della Linea di intervento III.C del PAR Molise 2007-2013 risorse pari ad € 2,5 milioni da destinare al cofinanziamento di un intervento di "valorizzazione dell'impianto di trattamento della frazione organica proveniente da raccolta differenziata da compostare", di importo complessivo pari ad € 10,00 milioni, ubicato nel Comune di Montagano (CB), di proprietà pubblica della comunità Montana "Molise Centrale", da attuare mediante Accordo di programma Quadro rafforzato da sottoscrivere tra la Regione Molise, il Ministero dello Sviluppo Economico ed il Ministero dell'Ambiente.

Inoltre, con la predetta delibera 28.12.2013, n. 714, è stato disposto di approvare lo Schema di Protocollo di intesa, allegato A alla citata nota dell'Assessore alla tutela dell'Ambiente, da sottoscrivere tra la Regione Molise e la Comunità Montana "Molise Centrale" che impegna quest'ultima alla revisione dei costi di conferimento del rifiuto organico per i Comuni della regione e, nello specifico, di applicare — a decorrere dal 1° gennaio 2014 e per un minimo di 18 mesi — la tariffa pari ad € 55,00 iva inclusa a tonnellata (a fronte della precedente tariffa di € 77,00 a tonnellata); subordinare l'utilizzo delle risorse FSC 2007-2013 relative alla Linea di Intervento III-C "Gestione dei rifiuti Urbani" — Asse III "Ambiente e Territorio" del PAR Molise 2007 — 2013 alla sottoscrizione dell'anzidetto Accordo di Programma Quadro "rafforzato"; di subordinare il finanziamento di € 2,50 milioni a carico del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione al finanziamento pari ad € 7,5 milioni da

parte della stessa comunità Montana, nonché alla sottoscrizione del Protocollo di Intesa su richiamato.

Con successivo decreto attuativo 19.2.2014, n. 14, il Commissario Liquidatore della Comunità Montana "Molise Centrale", in esecuzione degli impegni presi nella sottoscrizione del Protocollo di Intesa del 31.12.2013, ha revisionato il canone di conferimento del rifiuto umido (rifiuto biodegradabile da cucine e mense) stabilendo, per l'anno 2014, la cifra di € 55,00 a tonn., Iva inclusa, a fronte della tariffa di € 77,00 a tonn. precedentemente prevista con decreto commissariale 14.6.2013, n. 25.

2. Ritiene il Collegio che l'appello sia infondato, considerata la correttezza del rilevato difetto di interesse in capo all'attuale appellante.

Infatti, e sinteticamente:

- gli atti di cui si chiede l'annullamento non riguardano la costruzione di discariche o di nuovi impianti di smaltimento, bensì l'adeguamento e l'ampliamento di un preesistente impianto di recupero della frazione organica dei rifiuti, destinato a ridurre i quantitativi di rifiuti conferiti in discarica;
- in relazione all'ampliamento progettato sarà possibile ridurre il volume dei rifiuti conferiti in discarica: infatti, grazie all'aumentata capacità di trattamento, l'impianto potrà procedere al recupero tramite trasformazione in compost anche di tutta la frazione organica (FORSU) che ad oggi finisce in discarica insieme ai rifiuti indifferenziati, con evidente beneficio per l'ambiente e per la salute, valori tutelati dalla stessa associazione appellante;
- in tal modo sarà possibile il raggiungimento degli obiettivi, fissati a livello europeo e recepiti dalla normativa nazionale e regionale, concernenti i limiti minimi di raccolta differenziata, trattamento e recupero, e diminuzione dei rifiuti urbani smaltiti in discarica;

- perciò si rende evidente la sussistenza di un difetto di interesse dell'attuale parte appellante all'impugnazione degli atti in esame che perseguono lo stesso fine, ossia la tutela dell'ambiente;
- a prescindere dagli obiettivi perseguiti dalla P.A. con gli atti impugnati, il ricorso è comunque inammissibile per carenza d' interesse concreto ed attuale delle associazioni medesime in quanto, oggetto principale di impugnazione sono atti preliminari e preparatori e, allo stato, privi di lesività immediata;
- gli atti impugnati sono finalizzati ad ottenere il finanziamento da parte del Fondo europeo ma sono del tutto privi di effetti lesivi nei confronti dei destinatari dell'attività amministrativa; essi costituiscono atti meramente preliminari ed endoprocedimentali rispetto al futuro procedimento di approvazione ed esecuzione effettiva dell'intervento, quindi atti non impugnabili in via immediata;
- l'unico effetto immediato consiste nella riduzione del canone di conferimento della FORSU per i Comuni della Regione; peraltro tale effetto è sospeso sine die in virtù del decreto n. 58-2014 del Commissario Liquidatore della Comunità Montana; in ogni caso, tale effetto immediato è ben lungi dall'essere lesivo per gli utenti e per i sottesi interessi ambientali ad incentivare la raccolta differenziata;
- anche se si volesse considerare il progetto alla stregua di un "progetto preliminare", gli atti impugnati da CODACONS resterebbero indenni dagli ipotizzati vizi di violazione degli artt. 5 e ss. d.lgs. n. 152-2006, poiché ai sensi del combinato disposto degli artt. 23 del citato d.lgs. n. 152-2006 e 7 della L.R. Molise n. 21-2000 il provvedimento di Valutazione di Impatto Ambientale (V.I.A.) deve essere richiesto sul progetto definitivo, "con allegata una specificazione progettuale adeguata a livello "esecutivo", qualora essa sia richiesta da norme vigenti per le autorizzazioni, nulla osta o pareri da acquisire

nel procedimento. Lo stesso dicasi per la V.A.S. che, come è noto, è un'evoluzione della V.I.A. e deve essere anch'essa richiesta sul progetto definitivo.

Infine, per quanto attiene alla presunta necessità di sottoposizione del progetto in questione all'A.I.A., si evidenzia che le attività che necessitano di Autorizzazione Integrata Ambientale sono individuate all'allegato VIII citato d.lgs. n. 152-2006 e l'intervento di cui si tratta non vi rientra.

3. Conclusivamente, alla luce delle predette argomentazioni, l'appello deve essere respinto in quanto infondato.

Le spese di lite del presente grado di giudizio possono essere compensate, sussistendo giusti motivi, legati alla novità della questione centrale del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 aprile 2015 con l'intervento dei magistrati:

Mario Luigi Torsello, Presidente

Manfredo Atzeni, Consigliere

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere, Estensore

Doris Durante, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 07/07/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)