

N. 00157/2010 REG.SEN.

N. 00041/2010 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento

(Sezione Unica)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 41 del 2010, integrato da motivi aggiunti, proposto da:  
Centro Riciclo Vedelago S.r.l., in persona dell'Amministratore unico sig. Alessandro Mardegan,  
rappresentato e difeso dall'avv. Maria Cristina Osele e con domicilio eletto presso il suo studio in  
Trento, Via Calepina, n. 65

contro

- Comune di Trento, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Velia Maria Leone e Angela Colpi ed elettivamente domiciliato presso l'Avvocatura comunale in Trento, Via Calepina, n. 12;
- Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Velia Maria Leone, Nicolò Pedrazzoli e Giuliana Fozzer ed elettivamente domiciliata presso l'Avvocatura della Provincia in Trento, Piazza Dante, n. 15

nei confronti di

A2A S.p.A., Brescia, non costituita in giudizio

e con l'intervento di

*ad adiuvandum:*

Nimby Trentino Onlus, rappresentato e difeso dall'avv. Maria Cristina Osele e con domicilio eletto presso il suo studio in Trento, Via Calepina, n. 65

per l'annullamento

- quanto al ricorso principale:

1) del bando di gara - concessione di lavori pubblici n. 154803 pubblicato sul sito del Comune di Trento il 29.12.2009 riguardante *“l'affidamento con procedura aperta ai sensi dell'art. 153, commi 1-14 del D.Lgs. 163/2006 della concessione di lavori per la progettazione definitiva ed esecutiva, la realizzazione e gestione dell'impianto di combustione o altro trattamento termico con recupero energetico per rifiuti urbani (residui indifferenziati a valle della raccolta differenziata) e speciali assimilabili, avente una potenzialità massima di 103.000 tonnellate/anno e, comunque un carico termico massimo di 60 MW termici, in località Ischia Podetti, nel Comune di Trento, con le caratteristiche meglio specificate nello studio di fattibilità posto a base di gara, nel disciplinare di gara e negli ulteriori atti di gara pubblicati sul sito internet del Comune di Trento”*;

2) del disciplinare di gara - concessione di lavori pubblici pubblicato sul sito del Comune di Trento il 29.12.2009;

3) dello Studio di fattibilità e relativi allegati pubblicati sul sito del Comune di Trento il 29.12.2009;

4) della determinazione del 22.12.2009, prot. 4/44, a firma del Dirigente del Progetto *"attività di supporto alla programmazione in campo ambientale e territoriale"*, avente per oggetto *"D.Lgs 12.4.2006, n. 163, concessione di lavori per la progettazione, la realizzazione e la gestione dell'impianto di combustione o altro trattamento termico con recupero energetico per rifiuti urbani e speciali assimilabili in loc. Ischia Podetti nel Comune di Trento - finanza di progetto - indizione"*;

5) della deliberazione della Giunta comunale di Trento prot. n. 2009/144166, n. 365 del 30.11.2009, con la fissazione degli indirizzi per la gara;

6) della deliberazione del Consiglio comunale di Trento n. 2009/128070, del 28.10.2009, con oggetto *“Ordine del giorno relativo al bando di gara e al disciplinare nonché allo studio di fattibilità impianto di combustione con recupero termico per rifiuti urbani e sociali”*;

7) della delibera della Giunta provinciale di Trento n. 1730, di data 18.8.2006, recante l'approvazione del *"Terzo aggiornamento del Piano provinciale di smaltimento dei rifiuti"*;

8) di tutti i documenti presupposti, atti endoprocedimentali, consequenziali e connessi, pur se non ancora acquisiti e acquisendi;

- quanto al ricorso per motivi aggiunti:

9) della delibera della Giunta provinciale di Trento n. 5404, di data 30.4.1993, recante l'approvazione del Piano provinciale per lo smaltimento dei rifiuti;

10) della delibera della Giunta provinciale di Trento n. 4526, di data 9.5.1997, recante l'approvazione del primo aggiornamento del Piano provinciale per lo smaltimento dei rifiuti;

11) del parere dell'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente di data 30.4.1997, prot. n. 876;

12) della deliberazione del Consiglio comunale di Trento n. 63 del 23.5.2000;

13) della delibera della Giunta provinciale di Trento n. 1974, di data 9.8.2002, recante l'approvazione del secondo aggiornamento del Piano provinciale per lo smaltimento dei rifiuti;

14) della relazione per l'approvazione del terzo aggiornamento del Piano provinciale per lo smaltimento dei rifiuti;

15) della relazione previsionale programmatica 2008 - 2010 e di quella 2009 - 2011 del Comune di Trento;

16) della deliberazione del Consiglio comunale di Trento n. 141 del 28.10.2009;

- nonché con condanna al risarcimento del danno da quantificare in corso di giudizio.

Visto il ricorso ed i motivi aggiunti, con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Trento e della Provincia autonoma di Trento

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 maggio 2010 il cons. Alma Chietтини e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. La società Centro Riciclo Vedelago, che ha sede in provincia di Treviso, assume in fatto di gestire dal 1997 un impianto di stoccaggio e di selezione di rifiuti urbani e assimilati provenienti da raccolte differenziate e di essere convenzionata con i consorzi nazionali della filiera dei materiali di recupero quali plastica, acciaio e ferro, alluminio, vetro, carta, legno e polietilene. Inoltre, nel mese di maggio 2007 ha attivato il progetto "100% Recycling" con il quale, tramite il trattamento della frazione secca residua dei rifiuti solidi urbani unitamente a scarti plastici di imballaggi, produce un granulato, a matrice plastica eterogenea e classificato materia prima secondaria, che è impiegabile nell'industria per la produzione di manufatti in plastica ed anche nel settore edile come aggregante delle malte cementizie. Allega che tale progetto chiuderebbe il ciclo dei rifiuti in quanto propone per gli scarti una soluzione alternativa alla discarica e all'incenerimento.

2. Con il ricorso in epigrafe la nominata Società ha impugnato il bando di gara predisposto dal Comune di Trento per l'affidamento in concessione dei lavori di progettazione definitiva e esecutiva, realizzazione e gestione di un "impianto di combustione o altro trattamento termico con recupero energetico per rifiuti urbani e speciali assimilabili", il relativo disciplinare, lo studio di fattibilità e la determinazione dirigenziale del 22.12.2009 di indizione della gara, oltre alla deliberazione della Giunta del Comune di Trento che ne ha fissato gli indirizzi. L'istante ha, altresì, impugnato la deliberazione della Giunta provinciale di Trento n. 1730, del 18 agosto 2006, che ha approvato il terzo aggiornamento del Piano provinciale di smaltimento dei rifiuti.

La ricorrente Società denuncia che le sarebbe stata preclusa la partecipazione alla gara indetta dall'Amministrazione comunale di Trento, posto che la stessa risulterebbe circoscritta alla

“*combustione o altro trattamento termico*”, così limitando, dal punto di vista tecnologico, il novero delle imprese che potranno partecipare alla procedura concorrenziale.

Il ricorso è stato affidato ai seguenti motivi di diritto:

I - “violazione e falsa applicazione della Direttiva 2004/18/CE del 31.3.2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi e, in via derivata, dell’art. 68 del D.Lgs. 12.4.2006, n. 163, per quanto attiene ad aspetti discriminatori, tutela ambientale ed in tema di concorrenza per grave preclusione di partecipazione alla gara di imprese con potenzialità tecnologiche diverse ed alternative a quelle univocamente individuate in via esclusiva nella forma della combustione - incenerimento dei rifiuti; violazione degli artt. 85, 86 e ss. del Trattato CE, degli artt. 97 e 41 della Costituzione; dell’art. 179 del D.Lgs. 3.4.2006, n. 152, della L. 7.8.1990, n. 241, e della L.p. 30.11.1992, n. 23, per difetto di motivazione; eccesso di potere per travisamento ed erronea rappresentazione dei fatti, per incongruità e manifesta contraddittorietà della motivazione, per manifesta illogicità”. La ricorrente denuncia grave e contraddittoria limitazione alla concorrenza, che sarebbe integrata dal vincolo tecnico del procedimento della combustione, che violerebbe la richiamata normativa europea, precludendo la presentazione di offerte che riflettano una pluralità di soluzioni tecniche da parte di imprese che propongano un’offerta innovativa quale lo smaltimento dei rifiuti nella forma del riciclo totale, alla stregua della priorità di questo metodo rispetto alla forma della combustione. Inoltre, i richiesti vincoli di capacità economico - finanziaria e tecnico - organizzativa ridurrebbero “*in modo ultraselettivo*” i potenziali concorrenti;

II - “violazione dell’art. 72 del testo unico delle leggi provinciali in materia di tutela dell’ambiente dagli inquinamenti, di cui al D.P.G.P. 26.1.1987, n. 1-41 Legisl., nonché per incompetenza assoluta, difetto assoluto di attribuzione, conseguente nullità ai sensi dell’art. 21 *septies* della L. 7.8.1990 n. 241”, atteso che il Comune di Trento sarebbe privo di competenza in materia;

III - “violazione e falsa applicazione dell’art. 179 del D.Lgs. 3.4.2006, n. 152 e della presupposta Direttiva 2000/76/CE, sull’incenerimento dei rifiuti, nonché della Direttiva 2008/98/CE; eccesso di potere per travisamento ed erronea rappresentazione dei fatti, per incongruità della motivazione, per manifesta illogicità e contraddittorietà”. Si ripete per questo aspetto che nella decisione avversata non vi sarebbe traccia della valutazione di alternative tecnologiche per massimizzare il recupero e il riciclaggio dei rifiuti, avendo ritenuto che la chiusura del ciclo dei rifiuti possa avvenire solo con un impianto di trattamento termico;

IV - “violazione e falsa applicazione dell’art. 179 del D.Lgs. 3.4.2006, n. 152; eccesso di potere per sviamento nella motivazione, erronea rappresentazione dei fatti e manifesta illogicità, con determinazione arbitraria del quantitativo annuo di rifiuti urbani e assimilabili agli urbani da avviare all’incenerimento nella Provincia di Trento”, con riferimento alla quota del 35% quale quantitativo residuo da smaltire mediante incenerimento;

V - “violazione e falsa applicazione degli artt. 179, 181, 184, 195 e 198 del D.Lgs. 3.4.2006, n. 152; eccesso di potere per manifesta contraddittorietà tra provvedimenti e grave incongruenza e travisamento”, posto che non sarebbe stata esaminata, per i rifiuti che saranno conferiti per l’incenerimento, la possibilità del loro recupero e riciclaggio;

VI - “falsa rappresentazione dei fatti e dei dati in materia di rischio sanitario a carico della popolazione; violazione degli artt. 3 *ter*, 178, 179, 180, 182, 206 *bis* e 301 del D.Lgs. 3.4.2006, n. 152 e dell’art. 21 del D.Lgs. 18.5.2001, n. 228; eccesso di potere per errata rappresentazione dei fatti, contraddittorietà manifesta e manifesta ingiustizia”, in quanto l’Amministrazione non avrebbe

considerato il connesso rischio sanitario, così violando i generali principi di prevenzione e di precauzione.

La ricorrente ha, altresì, chiesto, in via cautelare, la sospensione dei provvedimenti impugnati.

3. Con atto notificato l'8 marzo 2010 e depositato presso la Segreteria del Tribunale il giorno 9 dello stesso mese è intervenuta *ad adiuvandum* nel processo l'associazione Nimby Trentino Onlus.

4. Si è costituita in giudizio l'Amministrazione comunale intimata, eccependo l'inammissibilità del ricorso e chiedendone argomentatamente la reiezione nel merito perché infondato.

5. Nei termini di rito si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento, anch'essa concludendo per l'inammissibilità dell'azione e quindi per la reiezione del ricorso.

6. Con ordinanza n. 26, adottata nella camera di consiglio del 25 marzo 2010, la domanda cautelare è stata respinta.

7. Con ricorso per motivi aggiunti notificato il 22 aprile 2010 e depositato presso la Segreteria del Tribunale il successivo giorno 28, l'impresa ricorrente ha impugnato gli atti indicati in epigrafe dal n. 9) al n. 16), deducendo la loro illegittimità in quanto presupposti agli impugnati bando di gara e studio di fattibilità e quindi riproponendo i motivi di censura già introdotti.

8. In vista dell'udienza di merito le parti costituite hanno depositato ulteriore documentazione e memorie conclusionali.

9. Alla pubblica udienza del 27 maggio 2010 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1a. Premette il Collegio che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 64 e 65 del D.P.G.P. 26.1.1987, n. 1-41/Legisl, concernente il testo unico delle leggi provinciali in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti, compete alla Giunta provinciale approvare il Piano provinciale di smaltimento dei rifiuti, il quale deve contenere una relazione tecnico - illustrativa nella quale sono indicati i tipi ed i quantitativi dei rifiuti da smaltire, i metodi di trattamento ottimali in relazione ai tipi ed alle quantità; la dimensione dei bacini di utenza; i criteri per l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti, nonché le gradualità di adeguamento dei servizi esistenti; l'individuazione delle aree da destinare alla realizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani o l'individuazione, anche mediante criteri generali, delle zone idonee o non idonee alla localizzazione dei predetti impianti secondo principi di compatibilità generale con le indicazioni e le previsioni del piano urbanistico provinciale e degli strumenti urbanistici ad esso subordinati; i criteri di massima e le norme tecniche per la progettazione, installazione e gestione degli impianti di smaltimento dei rifiuti; ogni altro contenuto recato dall'articolo 22 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22.

L'art. 65 prevede anche la procedura per l'adozione del Piano provinciale di smaltimento dei rifiuti, stabilendo che la proposta sia trasmessa ai comprensori e ai comuni interessati per l'eventuale formulazione, entro i quarantacinque giorni successivi alla sua ricezione, di osservazioni in ordine alle parti del piano che riguardano il rispettivo territorio; che la stessa proposta sia depositata a libera visione del pubblico negli uffici dei singoli comuni per trenta giorni consecutivi, previo avviso da pubblicare all'albo comunale a cura dei comuni; che nel periodo di deposito chiunque può

presentare osservazioni ai comuni i quali le trasmettono all'ente proponente; che il Piano sia quindi approvato con deliberazione della Giunta provinciale.

Il Piano è quindi pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione.

1b. Il primo Piano provinciale per lo smaltimento dei rifiuti è stato approvato con la deliberazione della Giunta provinciale n. 5404 del 30.4.1993 (in B.U. 1.6.1993, n. 25), che ha pianificato lo smaltimento dei rifiuti nel territorio provinciale, definendo gli obiettivi in rapporto ai vari tipi di rifiuti prodotti. Con la successiva deliberazione n. 4526 del 9.5.1997 (in B.U. 15.7.1997, n. 31, suppl. n. 1), detto Piano ha visto il primo aggiornamento, in occasione del quale - alla luce dell'entrata in vigore del D.Lgs. 5.2.1997, n. 22, (cosiddetto decreto Ronchi) e dalla dichiarata necessità di allinearsi alla richiamata normativa nazionale e comunitaria - è stata decisa la *“riduzione dei rifiuti da smaltire; il recupero dei rifiuti suscettibili ancora di essere riutilizzati in cicli industriali o commerciali mediante il potenziamento della raccolta differenziata a monte del servizio di raccolta dei rifiuti; il recupero e reimpiego della frazione organica dei rifiuti solidi urbani per la digestione anaerobica e/o aerobica; il recupero energetico tramite lo sfruttamento delle frazioni ad alto potenziale calorifico tramite un impianto a tecnologia complessa quale tappa finale di un'incisiva raccolta differenziata”*. Di conseguenza, a distanza di quattro anni dal primo Piano, *“incentrato sulle discariche controllate per rifiuti come sistema impiantistico di tipo strategico”* è stato approvato il passaggio *“ad una pianificazione in cui le discariche assumono un ruolo di tipo tattico o di supporto agli impianti a tecnologia complessa che privilegiano il recupero delle diverse frazioni e dell'energia”*.

Successivamente, il 23.5.2000, il Consiglio comunale di Trento ha approvato un documento politico, nella veste di ordine del giorno, con il quale, premettendo che i consiglieri comunali avevano visitato gli impianti per la termodistruzione di Brescia e di Karlsruhe, ove avevano avuto l'opportunità di raccogliere adeguate informazioni, hanno indicato alla Provincia di Trento il sito di Ischia Podetti *“come la localizzazione più adatta all'impianto tecnologico per lo smaltimento dei rifiuti, sia per la posizione defilata dell'area rispetto al territorio urbanizzato, sia per la contiguità con l'attuale centro di smistamento, sia per la compatibilità urbanistica dell'impianto con la destinazione dell'area”*.

1c. Con la deliberazione della Giunta provinciale n. 1974 del 9.8.2002 (in B.U. 24.9.2002, suppl. n. 1), è stato approvato il secondo aggiornamento del Piano provinciale per lo smaltimento dei rifiuti, con il quale - dopo che il Comune di Trento si era espresso positivamente in merito alla localizzazione dell'impianto a tecnologia complessa ad Ischia Podetti, e a seguito della deliberazione della Giunta provinciale n. 29 del 18 gennaio 2002, con la quale era stato localizzato l'impianto di termoriduzione nella detta località e individuato il bacino di utenza nell'intero territorio provinciale - è stata confermata detta localizzazione, precisando al contempo che doveva trattarsi di *“un unico impianto di termodistruzione con recupero energetico al quale debbono essere conferiti i rifiuti urbani residui, a valle di tutte le azioni di raccolta differenziata, di tutto il territorio provinciale ... i rifiuti speciali assimilabili agli urbani e i rifiuti ospedalieri pretrattati ... fanghi residui ... preessiccati ... rifiuti imballati”* e dimensionato per il trattamento di 240.000 t/anno.

La vista deliberazione della Giunta provinciale n. 1974 del 2002 è stata impugnata innanzi a questo Tribunale con ricorso sub R.G. 69 del 2004, unitamente al provvedimento con cui era stata adottata la valutazione di impatto ambientale del progetto preliminare per la realizzazione dell'impianto a tecnologia integrata. La vertenza è stata definita con la sentenza 1.12.2004, n. 413 che ha respinto il ricorso e dichiarato irricevibile l'impugnazione della citata deliberazione n. 1974 relativa al secondo aggiornamento del Piano rifiuti.

Da ricordare, a margine, che l'anno successivo all'adozione del secondo aggiornamento la Giunta provinciale, con deliberazione n. 2438 del 3 ottobre 2003, ha approvato il Piano energetico - ambientale della Provincia di Trento, nel quale era stato previsto che *“l'ipotizzata entrata in funzione in località Ischia Podetti di Trento di un termovalorizzatore di rifiuti urbani permetterebbe di disporre di una notevole quantità di energia termica da poter distribuire, tramite teleriscaldamento, nella zona residenziale, commerciale e industriale della periferia nord di Trento”*, e che l'impianto avrebbe dovuto essere *“dotato di una linea di produzione elettrica che potrà immettere nella rete nazionale, al netto degli autoconsumi, circa 150 GWh”*.

1c. La deliberazione della Giunta provinciale 18.8.2006, n. 1730 (in B.U. 19.9.2006, n. 38, suppl. n. 1), ha approvato il terzo aggiornamento del Piano provinciale per lo smaltimento dei rifiuti. Con quest'ultimo provvedimento è stato preso atto che lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, imperniato esclusivamente sulle discariche, ancorché collocate a valle di un sistema di raccolta differenziata che stava evolvendosi verso il 50% del totale raccolto, non era più in grado di offrire prospettive nel medio periodo. Sono stati quindi adottati indirizzi strategici sia per decrementare la produzione dei rifiuti urbani totali che per massimizzare il rendimento della raccolta differenziata (tramite il potenziamento della strutture impiantistiche di supporto e la riorganizzazione dei sistemi di raccolta), introducendo il concetto di resa della raccolta per ogni singola frazione e individuando un sistema di monitoraggio della qualità della raccolta differenziata. È stato quindi escluso di dar corso alla realizzazione di nuove discariche sul territorio provinciale mentre, per la gestione del rifiuto residuo a valle della raccolta differenziata, sono state adottate due strategie: - a breve termine, mediante l'ampliamento delle discariche esistenti, sopraelevando lotti in coltivazione o con riempimenti di volumi disponibili; a medio termine, mediante la realizzazione di un impianto di termovalorizzazione. Detto impianto, unico sul territorio provinciale, avrebbe dovuto essere in grado di trattare 102.944 t/anno, a fronte di una produzione di residuo pro capite stimata in 175 kg/abitante equivalente/anno, corrispondente ad una raccolta differenziata al 65%. Nel documento in esame si legge ancora che la tecnologia dell'impianto *“non è stata definita a priori, pertanto potranno essere valutate tecnologie diverse, quali i forni a griglia, i forni a letto fluido, gli impianti di gassificazione di nuova generazione, purché vengano rispettati i requisiti ambientali inderogabili e sia dimostrata una comprovata affidabilità nella tecnologia”*.

A margine, occorre ancora osservare che il terzo aggiornamento del Piano era stato approvato, in via preliminare, con la deliberazione n. 800 del 21.4.2006, pubblicata sul sito web della Provincia e quindi assoggettata alla procedura partecipativa prevista dalla normativa provinciale sopra citata. Nel provvedimento impugnato si legge poi che sono state organizzate riunioni in tutte le sedi dei Comprensori aperte anche alle amministrazioni comunali e incontri con organizzazioni di categoria, associazioni di protezione ambientale e altre associazioni portatrici di interessi connessi alle problematiche dei rifiuti; che sono giunte all'Amministrazione precedente più di un centinaio di osservazioni (tra le quali anche quelle di Nimby Trentino Onlus), alle quali è stato controdedotto. Infine, sulla proposta di piano in data 16.8.2006 si è espresso anche il Consiglio delle autonomie locali di cui alla L.p. 15.6.2005, n. 7, organismo di rilievo costituzionale che *“assicura la partecipazione degli enti locali alle scelte di carattere istituzionale, all'attività legislativa ed amministrativa della Provincia autonoma di Trento”*.

1d. Pochi mesi dopo, con l'art. 49 della L.p. 29.12.2006, n. 11, è stato novellato il già citato testo unico delle leggi provinciali in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti, introducendo all'art. 72 il comma 7 bis, con il quale sono state affidate in via transitoria al Comune di Trento le *“attività di costruzione e di gestione dell'impianto di trattamento e di smaltimento con recupero energetico la cui localizzazione è prevista nel territorio del comune di Trento”*.

1e. Nel corso dell'anno 2008 il Comune di Trento ha avviato la procedura affidatagli, inserendo l'impianto nel programma generale delle opere pubbliche e stabilendo che sia per la costruzione che per la gestione di esso si sarebbe fatto ricorso al sistema della finanza di progetto. Ha quindi affidato ad un gruppo di esperti la redazione dello studio di fattibilità che è stato pubblicato il 17 settembre 2009 e che ha approfondito le tematiche relative all'inquadramento programmatico della struttura con le caratteristiche ambientali dell'area di intervento, alla ricostruzione dello stato di fatto dei rifiuti in provincia, ai dati dimensionali del progetto unitamente alla rassegna dei trattamenti termici per i rifiuti urbani residui, alle caratteristiche tecniche dell'impianto con le prestazioni attese oltre ai criteri operativi per la sorveglianza ambientale - sanitaria con indicazioni specifiche per la realizzanda opera. Il Consiglio comunale ha quindi definito gli indirizzi per la pubblicazione del bando e del disciplinare di gara, documenti sui quali è stato acquisito il parere favorevole del Consiglio delle autonomie locali e che sono stati infine approvati dalla Giunta comunale il 30 novembre 2009. Da ultimo, con la determinazione n. 4/44 del 22 dicembre 2009, il Dirigente competente ha indetto la gara per la realizzazione dell'impianto.

2a. Dal riepilogo in fatto della risalente vicenda e dei suoi termini normativi emerge senza contraddizione alcuna che la decisione di realizzare il visto impianto di termovalorizzazione, unico per l'intero territorio provinciale, non è riferibile all'impugnato bando indetto dall'Amministrazione comunale di Trento ma che, all'opposto, risale all'adozione da parte della Giunta della Provincia di Trento nell'anno 2002 del secondo aggiornamento del Piano provinciale per lo smaltimento dei rifiuti.

Tale originaria statuizione ha poi trovato conferma con l'approvazione del terzo aggiornamento di detto Piano, di cui alla citata deliberazione della Giunta provinciale 18 agosto 2006, n. 1730. Tale precisa scelta, dapprima effettuata in sede amministrativa, è stata successivamente fatta propria dal Legislatore provinciale con il richiamato art. 72, comma 7 bis, del t.u. delle leggi provinciali in materia di ambiente che prevede espressamente la costruzione di un "*impianto di trattamento e di smaltimento con recupero energetico*".

Dal che pacificamente consegue che la decisione attinente alla scelta della tecnologia da impiegare per lo smaltimento del rifiuto residuo rimanente a valle della raccolta differenziata, concretatesi in quella della combustione con recupero del calore, si è in quelle occasioni definitivamente consolidata e che gli atti adottati dal Comune di Trento nel corso dell'anno 2009, *in primis* lo studio di fattibilità e quindi il bando di gara, in altro non si sono tradotti se non nel dare puntuale esecuzione all'unica opzione prescelta nella diversa sede provinciale.

2b. In dipendenza di ciò, emerge palesemente che il ricorso prodotto avverso la deliberazione della Giunta provinciale n. 1730 del 18 agosto 2006, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione il 19 settembre 2006 - che si esprime quale atto generale di indirizzo e di coordinamento e al quale risale la scelta di realizzare un termovalorizzatore provinciale in grado di trattare 102.944 t/anno - è irricevibile per tardività.

Reputa il Tribunale di dover rettamente pervenire a questa conclusione alla stregua di quanto stabilito dall'art. 21, comma 1, della L. 6.12.1971, n. 1034, secondo il quale il ricorso deve essere notificato entro il termine decadenziale di sessanta giorni da quello in cui l'interessato abbia avuto la notifica del provvedimento, ovvero, per gli atti dei quali non sia richiesta la comunicazione individuale, da quello in cui sia scaduto il termine della pubblicazione se prevista da disposizioni di legge o di regolamento. Ciò comporta che, ai fini della decorrenza del termine per l'impugnazione, la conoscenza dei provvedimenti amministrativi a contenuto generale per i quali non sia prevista la notificazione individuale si realizza con la pubblicazione dei provvedimenti medesimi (cfr., in termini, T.R.G.A. Trento, 1.12.2004, n. 413).



Ciò trova conferma in quell'indirizzo giurisprudenziale, “secondo il quale il normale termine decadenziale per ricorrere contro gli atti amministrativi soggetti a pubblicazione decorre dalla pubblicazione medesima, non essendo indispensabile la notificazione individuale o la piena conoscenza per i soggetti non espressamente nominati (C.d.S., sez. IV, 10.6.2004, n. 3755 e 30.7.2002, n. 4075)” (cfr., ex multis, T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 1.2.2010, n. 1275; T.A.R. Umbria, 26.3.2010, n. 218; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 2.7.2008, n. 6369; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 11.1.2006, n. 223).

La pubblicazione costituisce dunque una forma tipica di conoscenza che rileva direttamente per la decorrenza dei termini di impugnazione degli atti amministrativi per i soggetti non contemplati dal provvedimento ovvero ai quali l'atto stesso non sia direttamente riferibile (cfr., in termini, C.d.S., sez. V, 15.9.2009, n. 5503).

L'onere di tempestiva impugnazione si è, poi, nella specie, costituito per ogni interessato che si ritenesse inciso dal suddetto Piano nella parte in cui nell'anno 2006 è stato definitivamente statuito che lo smaltimento finale del residuo in Provincia di Trento dovesse avvenire tramite un termovalorizzatore.

Non ha dunque alcun pregio giuridico l'argomento che la sede legale della ricorrente fosse e sia tuttora nella Regione Veneto. Il principio di certezza giuridica cui s'ispira l'art. 21 della legge n. 1034 del 1971 e che integra, del resto, un principio generale di corrente applicazione da parte della Corte del Lussemburgo comporta necessariamente la dichiarazione di irricevibilità dell'atto introduttivo nella parte in cui ha per oggetto la contestazione dell'opzione meditatamente prescelta dalla Provincia per la realizzazione del termovalorizzatore in sede di terzo aggiornamento del Piano provinciale per i rifiuti.

3a. Osserva, inoltre, il Collegio che il prodotto ricorso contro il bando di gara, e le correlate statuizioni del Comune di Trento ad esso presupposte, introduce censure che non si appuntano avverso specifiche clausole o requisiti inficiati da macroscopiche incongruenze o sproporzioni ma che, in ogni caso, ancorché denunciino sotto plurimi profili la violazione del principio di concorrenza, si correlano strettamente al fatto che alla ricorrente sia stata preclusa la partecipazione, con conseguente grave pregiudizio per le sue opportunità imprenditoriali e, più in generale, per gli aspetti ambientali e sanitari che lo studio di fattibilità avrebbe trascurato di esaminare.

Per quest'aspetto il ricorso deve essere, tuttavia, dichiarato inammissibile per carenza di legittimazione attiva, intesa come la titolarità dell'interesse sostanziale che si assume leso, oltre che d'interesse ad agire, quale astratta possibilità di conseguire all'esito del giudizio il bene della vita di una gara aperta a tecnologie diverse dalla termodistruzione (cfr., ex multis, C.d.S., sez. IV, 17.4.2000, n. 2293).

3b. L'oggetto specifico del bando della gara *de quo* è, infatti, l'affidamento, con procedura aperta e con il sistema della finanza di progetto, della concessione di lavori per la progettazione, la costruzione e la gestione di un impianto di combustione, o altro trattamento termico con recupero energetico, per i rifiuti urbani e speciali assimilabili che costituiscono la parte rimanente a valle della raccolta differenziata. L'impianto dovrà avere una potenzialità massima pari a 103.000,00 t/anno e, comunque, un carico termico nominale massimo di 60 MW termici. L'importo complessivo stimato per l'investimento ammonta a €101.000.000,00 ed il criterio di aggiudicazione prescelto è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Inoltre, per detto impianto non è stata prevista alcuna specifica tecnologia di trattamento ma solamente prescritta l'adozione delle BAT, *Best Available Techniques*, ossia delle migliori tecnologie disponibili, sia per la progettazione della linea di trattamento termico sia per quella di depurazione fumi, nel rispetto dell'obiettivo di

garantire un rischio per la salute dei cittadini inferiore ai prescritti limiti. La tecnologia che sarà proposta dovrà essere altamente affidabile e, a tal fine, è stato richiesto che esistano almeno tre impianti che utilizzino la stessa tecnologia operanti nello spazio economico europeo. Tra le condizioni di partecipazione sono stati poi previsti requisiti minimi di capacità tecnica ed economico - finanziaria, consentendo altresì a tutti gli operatori interessati la libertà di associarsi nelle forme previste dal Codice dei contratti pubblici anche utilizzando l'istituto dell'avvalimento.

3c. Per contro, la Società ricorrente gestisce dall'anno 1997 un impianto di stoccaggio e di selezione meccanica di rifiuti provenienti dalle raccolte differenziate dai comuni delle Province di Treviso e di Belluno, oltre che da aziende private. I conferimenti in ingresso vengono autorizzati solo in presenza di sicura possibilità di riutilizzo dei materiali selezionabili e trattabili (cfr., documento n. 8 in atti di parte ricorrente): in altri termini, *“non è previsto il trattamento di rifiuti putrescibili, bensì rifiuti secchi provenienti da raccolte differenziate ben definite”*. Inoltre, dal 2007, con un progetto sperimentale, produce un granulato, denominato *“sabbia sintetica”* e classificato materia prima secondaria, a matrice prevalentemente plastica, ottenuto dallo scarto di selezione degli imballaggi, dagli scarti conferiti dalle aziende produttive e dalla frazione secca dei rifiuti solidi urbani differenziata conferita dai comuni. Per tali finalità, l'autorizzazione rilasciata alla ricorrente dalla Provincia di Treviso con il provvedimento n. 504 del 17 settembre 2009 (cfr., documento n. 14 in atti dell'Amministrazione comunale resistente), prevede il trattamento (inteso come operazioni di selezione e cernita, con eventuale riduzione volumetrica, finalizzato a migliorare le caratteristiche del rifiuto per ottimizzare il successivo recupero presso altri impianti o per produrre materia prima secondaria) di 22.000 t/anno, delle quali *“200 di rifiuto urbano secco residuo derivante dalla raccolta differenziata spinta e di caratteristiche analoghe al secco residuo impiegato nel corso della sperimentazione”*.

In conclusione, dalla documentazione prodotta risulta che la Società ricorrente gestisce un centro di recupero di materiali riciclabili obiettivamente all'avanguardia nella selezione degli stessi (plastiche, acciaio, ferro, alluminio, vetro, carta, legno, polietilene), e che si è proposta lo studio e la sperimentazione di prodotti innovativi sempre provenienti dalla miscelazione di materiali plastici con il risultato di una raccolta differenziata particolarmente selezionata. Si tratta, in ogni modo, di attività dirette al trattamento e al recupero di rifiuti solidi urbani raccolti in modo differenziato, e dunque riciclabili, ma che non trattano né smaltiscono il rimanente residuo che, anche a seguito di una raccolta differenziata evoluta, costituisce una tipologia di rifiuti (quale materiale putrescibile, tessili sanitari, quali pannolini e pannoloni, oltre ad ogni diverso rifiuto non espressamente riassumibile fra quelli riciclabili) che deve comunque trovare collocazione finale in discarica o essere distrutto tramite combustione.

3d. Il Collegio rileva dunque che:

- la Provincia di Trento ha stabilito, da una parte, di potenziare la raccolta differenziata e, dall'altra, di trattare i rifiuti indifferenziati e assimilabili restanti a valle di essa, per complessivi 103.000 t/anno, in un impianto di combustione con recupero del calore;
- il Centro Riciclo Vedelago seleziona e tratta rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata e, con la nuova autorizzazione del 2009, accetta e tratta anche 200 t/anno di rifiuto secco urbano residuo proveniente da una *“raccolta differenziata spinta”* che non solo quantitativamente, ma anche qualitativamente, costituisce solo una parte dei rifiuti indifferenziati, i quali non potranno che essere smaltiti nel termovalorizzatore.

3e. In tale univoco quadro tutte le ulteriori censure, pur diffusamente illustrate, appaiono conseguentemente improponibili in sede d'impugnazione del bando di gara, essendo preclusa ogni

possibilità che lo smaltimento di rifiuti indifferenziati avvenga con modalità diverse dalla loro combustione nel previsto impianto: il che colloca l'oggetto del bando in un mercato, quello relativo allo smaltimento dei rifiuti utilizzandoli come combustibile per produrre energia, all'interno del quale la ricorrente non ha e non potrà avere alcun accesso, operando essa esclusivamente nel settore del recupero dei rifiuti.

In questi termini, neppure la nozione di imprenditore di settore (elaborata dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato al fine di sostenere la sussistenza della legittimazione a ricorrere in capo ad altri operatori economici avverso la determinazione con la quale l'Amministrazione conclude un contratto a trattativa privata con una determinata impresa), torna utile alla ricorrente, posto che è stato nell'occasione affermato che la titolarità di un'attività imprenditoriale "*nel medesimo settore interessato dall'appalto*" legittima la configurazione di un interesse che, seppure strumentale, ha tratti sufficientemente qualificati laddove a ricorrere sia un operatore che, per il tipo di attività svolta, e previa "*opportuna delimitazione del <setto-re> di riferimento*" possa ragionevolmente ritenersi interessato al contratto (cfr., C.d.S., sez. V, 10.4.2000, n. 2079 e sez. IV, 1.2.2001, n. 399); e ciò sul concorrente rilievo che "*il diritto di intrapresa economica, seppure costituzionalmente garantito, non è di per sé idoneo a far azionare l'interesse legittimo, che richiede pur sempre una specifica qualificazione e differenziazione della situazione soggettiva*" (cfr., C.d.S., sez. V, 12.9.2001, n. 4768).

In definitiva, la Società ricorrente non soltanto è priva dell'interesse ad agire atteso che, anche in caso di eventuale annullamento del bando, la riedizione della gara - vigente il terzo aggiornamento del Piano provinciale dei rifiuti e l'art. 72, comma 7 bis, del testo unico delle leggi provinciali in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti - non potrebbe che riguardare nuovamente un "*impianto di termovalorizzazione in grado di trattare 102.944 t/anno*", ma è sostanzialmente priva di ogni legittimazione.

Una siffatta posizione soggettiva deve, infatti, profilarsi necessariamente differenziata e specifica rispetto a quella riconoscibile alla generalità dei soggetti, il che nella specie è radicalmente da escludersi sul fondamento delle argomentazioni sopra illustrate.

3f. A ciò deve aggiungersi, *ad abundantiam*, che la ricorrente ben avrebbe potuto partecipare alla gara, ove avesse inteso utilizzare l'istituto dell'avvalimento, ipotesi in ogni caso del tutto improbabile alla luce dell'ingente capitale e della tecnologia necessari per la costruzione e la successiva gestione del termovalorizzatore. Tale astratta ipotesi, tuttavia, avanzata nelle sue difese dall'Amministrazione, è stata orgogliosamente respinta in sede di discussione, essendo stata giudicata del tutto non percorribile, pena lo snaturamento della missione della Società, diretta al solo recupero dei rifiuti e non al loro incenerimento.

Ne consegue che il ricorso deve essere dichiarato inammissibile sia per difetto di interesse ad agire che di legittimazione attiva.

4. L'inammissibilità della domanda travolge egualmente in rito anche le domande correlate, fra le quali quella volta alla sospensione del giudizio ai sensi dell'art. 295 del c.p.c., avendo a suo tempo l'interveniente Nimby Trentino Onlus proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica avverso il provvedimento n. 1730 del 2006 di approvazione del terzo aggiornamento del Piano provinciale di smaltimento dei rifiuti, allo stato tuttora pendente.

5. L'intervento *ad adiuvandum* di Nimby Trentino Onlus è accessorio al ricorso principale e ne segue la sorte, con la conseguenza che la declaratoria di inammissibilità del ricorso principale si

estende alla posizione processuale subalterna, collegata e condizionata dell'interventore (cfr., in termini, T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 16.11.2006, n. 12512 e C.d.S., sez. V, 18.1.1980, n. 38).

6. Il difensore della ricorrente ha chiesto, da ultimo, ai sensi degli artt. 598 c.p. e 89, comma 2, c.p.c., lo stralcio di alcune espressioni utilizzate nelle memorie delle Amministrazioni resistenti - come le seguenti aggettivazioni riferite alle introdotte censure "*farraginose, inconferenti, egoistiche, superficiali, confuse, sciatte, imprecise*" - che a suo avviso superrebbero la soglia di una pur animata contraddizione fra le parti in causa.

Il Collegio, ricordando che l'istanza *de quo* costituisce una semplice sollecitazione all'esercizio di un "*potere officioso del giudice, strumentale all'obbligo delle parti di comportarsi in giudizio con lealtà e probità*" (cfr., Cass. Civ., sez. III, 5.11.2002, n. 15503), osserva che le rilevate locuzioni, seppure indubitabilmente pungenti, non presentano, tuttavia, alcuna connotazione diffamatoria ma, riguardando direttamente il *thema decidendum*, sono state utilizzate come vibrante strumento dialettico volto a persuadere il Collegio della vacuità delle argomentazioni delle controparti e dunque a indirizzare nel significato fortemente auspicato la definizione della causa.

Dette espressioni, pertanto, si giustificano in base al noto principio della *libertas convicii*, riconosciuta ai difensori nei loro scritti e in sede di discussione davanti al Collegio giudicante al fine di tutelare al meglio l'interesse della parte da loro rappresentata. In tal senso si è espresso il Consiglio di Stato, che ha precisato che "*ai fini dell'adozione, da parte del giudice, dell'ordine di cancellazione previsto dagli art. 89 c.p.c. e 598 c.p. occorre che le espressioni siano qualificabili come sconvenienti o offensive, non abbiano alcuna relazione con l'esercizio della difesa e siano ricollegabili al mero intento di offendere l'avversario*" (cfr., C.d.S., sez. V, 27.9.2004, n. 6291 e sez. IV, 29.10.2002, n. 5902).

La richiesta di cancellazione va dunque disattesa.

7. Alla dichiarazione di inammissibilità del ricorso consegue che le spese di lite, ivi compresi i diritti e gli onorari di difesa, debbono porsi a carico delle parti soccombenti e liquidate, sulla base della nota prodotta dai difensori, tenuto conto del valore della causa e dell'entità dell'attività difensiva svolta.

Condanna conseguentemente la ricorrente Centro Riciclo Vedelago S.r.l., e l'interveniente Nimby Trentino Onlus limitatamente alla quota del 25%, in solido tra di loro, a corrispondere all'Amministrazione comunale di Trento la complessiva somma di €16.445,00 (sedicimilaquattrocentoquarantacinque), (di cui €15.000,00 per onorari ed €1.445,00 per diritti), oltre a I.V.A. e C.N.P.A. ed al 12,5% sull'importo degli onorari e dei diritti a titolo di spese generali.

Le spese nei confronti della Provincia autonoma di Trento possono rimanere integralmente compensate fra le parti, essendosi le relative memorie risolte nelle identiche difese spiegate a favore del Comune di Trento.

P.Q.M.

il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa del Trentino - Alto Adige, sede di Trento, definitivamente pronunciando sul ricorso n. 41 del 2010, lo dichiara inammissibile.

Condanna la ricorrente Centro Riciclo Vedelago S.r.l., e l'interveniente Nimby Trentino Onlus, al pagamento delle spese di giudizio, liquidate come da motivazione.

Così deciso in Trento nella camera di consiglio del giorno 27 maggio 2010 con l'intervento dei Magistrati:

Francesco Mariuzzo, Presidente

Lorenzo Stevanato, Consigliere

Alma Chiettini, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 11/06/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO