

AMBIENTE: Territorio - Rifiuti e residui - Plastica - Provincia autonoma - Prodotti monouso - Riparto competenze Stato Province autonome - Affidamento di servizi - Potestà legislativa e amministrativa.

Tar Trento, Sez. Unica, 17 maggio 2022, n. 97

- in *Guida al diritto*, 26, 2022, pag. 88 e ss., con commento di Laura Biarella, *Standard di tutela a livello statale derogabili dall'ente locale "in melius"*.

"[...] La deliberazione della Giunta provinciale di Trento che ha adottato un programma di azioni finalizzate alla graduale riduzione dell'impiego dei prodotti monouso, in plastica e non, e dei rifiuti, risulta illegittima quanto all'introduzione, a decorrere dal 1 gennaio 2023, di specifiche misure ambientali (i CAM provinciali) che attengono all'affidamento di servizi di ristoro a mezzo di distributori pubblici, di gestione di bar e di somministrazione di panini, a seguito di procedure di gara indette dagli enti strumentali e dalle società partecipate, spettando esclusivamente allo Stato introdurre CAM di fonte statale, come strumento di bilanciamento uniforme, sull'intero territorio, dei contrapposti interessi tra le materie della tutela ambientale e della concorrenza, quindi sottratte alla potestà legislativa e amministrativa provinciale [...]".

[...]".

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti l'atto di costituzione in giudizio e la memoria difensiva della Provincia Autonoma di Trento;

Viste le ulteriori memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto il decreto n. 16 del 10 agosto 2021, modificato con decreto n. 18 del 21 settembre 2021 e successivamente con decreto n. 1 dell'11 gennaio 2022, del Presidente del T.R.G.A. di Trento e per quanto non diversamente disposto il suo decreto n. 24 del 31 agosto 2020;

Relatore nella udienza pubblica del giorno 7 aprile 2022 il consigliere Antonia Tassinari e uditi per le ricorrenti l'avvocato Giuseppe Franco Ferrari e su delega del medesimo il collaboratore di studio avvocato Chiara Giubileo nonché per la Provincia Autonoma di Trento l'avvocato Marialuisa Cattoni e l'avvocato Giacomo Bernardi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

1. La Giunta della Provincia Autonoma di Trento, con deliberazione del 3 dicembre 2021, n. 2089, recante *“Misure per la riduzione delle plastiche e dei prodotti monouso negli acquisti pubblici, nella ristorazione e negli eventi”*, ha adottato un programma di interventi, articolato in due fasi aventi decorrenza l’una dall’1 luglio 2022 e l’altra dall’1 gennaio 2023, finalizzato a conseguire una graduale riduzione dell’utilizzo dei prodotti monouso, in plastica e non, e dei rifiuti in generale.

2. Più precisamente, con riferimento alla ristorazione privata e all’organizzazione di eventi, l’anzidetta deliberazione ha approvato i più stringenti disciplinari di cui agli allegati 2 e 3 per l’ottenimento del marchio *“Eco-Eventi Trentino”* e del marchio *“Ecoristorazione Trentino”* stabilendo, inoltre, che a decorrere dall’1 luglio 2022, in occasione degli eventi organizzati, co-organizzati, patrocinati o finanziati dalla Provincia, per la somministrazione o vendita di alimenti e bevande, dovranno essere applicati i criteri ambientali minimi (CAM) di cui al punto II dell’allegato 1 alla deliberazione medesima, nonché le azioni A1, A3, A4 e H11 del disciplinare del marchio *“Eco-Eventi Trentino”*, così come dovranno essere utilizzati servizi di ristorazione certificati con il predetto marchio *“Ecoristorazione Trentino”*. Solo per esemplificare, tra le varie prescrizioni che, nel caso di eventi organizzati, co-organizzati, patrocinati o finanziati dalla Provincia, entreranno in vigore a partire dall’1 luglio 2022 rientrano in particolare anche le seguenti: *“Non è ammessa la somministrazione di acqua in bottiglia. La vendita di acqua in bottiglia è invece ammessa esclusivamente in bottiglie di vetro vuoto a rendere”*, *“Durante l’evento utilizzare esclusivamente bicchieri, piatti e stoviglie in materiale lavabile”*, *“Durante l’evento, alimenti e bevande non potranno essere somministrati in confezioni monodose, né potranno essere utilizzate cialde o capsule in plastica per il caffè”*.

3. Per quanto attiene, invece, alle regole che entreranno in vigore dall’1 gennaio 2023, la medesima deliberazione n. 2089 del 2021 prevede che tutti gli enti pubblici trentini, gli enti strumentali e le società partecipate dovranno obbligatoriamente applicare i rinnovati criteri ambientali minimi, individuati nell’allegato 1 della stessa deliberazione, per l’affidamento pubblico del servizio di ristoro mediante l’installazione di distributori automatici e semiautomatici di alimenti, bevande e acqua (punto I), per l’affidamento del servizio di gestione del punto di ristoro (servizio bar) (punto II) e per l’affidamento del servizio di preparazione e somministrazione di panini e per le forniture di panini (punto III).

In relazione ai *“Criteri ambientali minimi per l’affidamento del servizio di ristoro mediante l’installazione di distributori automatici e semiautomatici di alimenti, bevande e acqua”*, di cui al punto I del citato Allegato 1, la deliberazione prevede, ad esempio, che nei punti di ristoro non accessibili al pubblico *“L’acqua imbottigliata non è in vendita. Sono realizzate (...) nicchie o*

accessi con rubinetti per l'erogazione dell'acqua di rete che consentano il riempimento di bottiglie di capacità fino a un litro, oppure sono installati distributori di acqua di rete microfiltrata (...), che consentano il riempimento di bottiglie di capacità fino a un litro. (...) Il bicchiere monouso in polpa di cellulosa, compostabile ai sensi della norma UNI EN 13432, non deve essere erogato automaticamente al momento della scelta della bevanda. A tal fine deve essere installato un lettore ottico o un altro dispositivo con la funzione di inibire la discesa del bicchiere monouso nel caso in cui venga collocato un bicchiere o una tazza di proprietà degli utenti nell'apposito vano. L'erogazione del bicchiere prevede un costo aggiuntivo almeno di € 0,50 (...). Con riferimento ai punti di ristoro negli ambienti sanitari è invece prescritto che "Nel caso in cui sia resa disponibile imbottigliata all'interno dei distributori automatici l'acqua ha imballaggio in vetro con vuoto a rendere". A riguardo dei punti di ristoro accessibili al pubblico viene altresì stabilito che "sono realizzate fontanelle con rubinetti per l'erogazione di acqua di rete o sono installate "case dell'acqua" per l'erogazione di acqua di rete trattata.....Per il consumo sono messe a disposizione, a pagamento, borracce in alluminio anodizzato, acciaio o con interno in vetro e/o bottiglie in vetro"

In relazione ai "Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di gestione del punto di ristoro (servizio bar)", di cui al punto II del citato Allegato 1, la deliberazione prevede che "L'acqua minerale in vendita ha imballaggio in vetro", "I panini e gli altri analoghi prodotti a banco sono conservati all'interno di sacchetti di carta con finestra di carta semitrasparente o in sacchetti di carta semitrasparente", "Per l'asporto, i prodotti sono collocati all'interno di bustine di carta o negli stessi sacchetti di carta" e, infine, impone una serie di regole tra cui il divieto di utilizzare "prodotti di IV e V gamma (...) stoviglie, piatti, bicchieri, tazzine monouso (...)salviette, tovaglie, tovaglioli e asciugamani monouso, inclusi i locali accessori (...)condimenti in confezione monodose (...) bustine di zucchero con confezione in plastica (...) cialde o capsule per il caffè".

Da ultimo, in relazione ai "Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di preparazione e somministrazione di panini e per le forniture di panini", di cui al punto III del citato Allegato 1, la deliberazione dispone che "Per il consumo dei panini nel punto ristoro, informare il cliente della possibilità di richiedere acqua di rete specificandolo nel menù e, come eventuale unica alternativa all'acqua di rete, offrire acqua in bottiglia esclusivamente di vetro con vuoto a rendere (...) Per l'asporto dei panini sono utilizzati sacchetti di carta".

4. La citata deliberazione n. 2089 del 2021, i cui contenuti sono stati più sopra esemplificati succintamente con riferimento al prodotto acqua, è oggetto, congiuntamente agli altri atti indicati in epigrafe, dell'odierno giudizio instaurato dinanzi a questo Tribunale da parte di una pluralità di

soggetti, che, in quanto asseritamente titolari di interessi “*tutti omogenei e convergenti nel sostenere l’illegittimità di tali atti*”, li hanno avversati, al fine di ottenerne l’annullamento, previa sospensione. Nello specifico, i soggetti che hanno presentato ricorso rientrano in tre tipologie. Infatti tra i ricorrenti risultano esservi associazioni di rappresentanza della categoria delle industrie della gomma e trasformatrici di materie plastiche (Federazione Gomma Plastica), associazioni di rappresentanza della categoria delle industrie di acque minerali naturali e di sorgente (Mineracqua), associazioni di rappresentanza della categoria delle industrie del settore delle Bevande Analcoliche (Assobibe) e associazioni di rappresentanza della categoria delle imprese del settore della distribuzione automatica (Confida). Federazione Gomma Plastica, Mineracqua e Assobibe aderiscono a Confindustria mentre Confida aderisce a Confcommercio. Vi sono inoltre le imprese che realizzano prodotti monouso, in plastica e non, (Flo S.p.A, Isap Packaging S.p.A.) e, infine, le imprese che utilizzano articoli monouso in particolare per la commercializzazione dei propri prodotti (Unione Italiana Food, Aesse Service S.r.L., Sanpellegrino S.p.A.). In ragione del ruolo e delle attività svolte le odierne ricorrenti, in tesi tutte ugualmente lese dalla deliberazione n. 2089 del 2021, fanno discendere il loro interesse - diretto, concreto e attuale - all’impugnazione in particolare di tale atto.

5. Il ricorso è affidato ad un unico e articolato motivo di impugnazione:

Violazione e falsa applicazione: degli artt. 2, 3, 9, 10, 11, 24, 32, 41, 42, 44, 80, 87, 97, 117, 118 e 120 Cost.; degli artt. 1 e 3 l. 241/1990; del d.lgs. 196/2021; del d.lgs. 152/2006, in specie artt. 2, 3bis, 3ter, 3 quinquies, 177, 178, 178bis, 178ter, 179, 180, 181, 182, 182bis, 188, 192, 196, 197, 202, 217, 218, 218bis, 219, 219bis, 220, 220bis, 221, 221bis, 226bis, 226ter, 255, 256 e 261; dell’art. 9bis l. 123/2017; degli artt. 3, 19 e 7bis d.lgs. 267/2000; degli artt. 1 e 12 l. 689/1981 e dei principi corollari di riserva di legge, determinatezza, tassatività e divieto di analogia; della comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni “Strategia Europea per la plastica nell’economia circolare” COM (2018) 28 final del 16.1.2018, della direttiva 2019/904/UE del 5.6.2019 del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla riduzione dell’incidenza di determinati prodotti in plastica sull’ambiente, dell’art. 4, par. 3, TUE e dell’art. 174 TFUE; dello Statuto speciale del Trentino – Alto Adige e delle norme di attuazione, in particolare del d.P.R. 670/1972, in specie artt 4, 5, 8, 9 e 16, del d.P.R. 266/1992, in specie artt. 2 e 3, del d.P.R. 526/1987, in specie art. 7; dei principi di precauzione, prevenzione, sussidiarietà, proporzionalità, cooperazione e del principio di tipicità degli atti amministrativi. Eccesso di potere per travisamento dei presupposti di

fatto e di diritto, irragionevolezza, illogicità, contraddittorietà, disparità di trattamento, difetto di istruttoria, difetto di motivazione, sviamento.

La deliberazione del 3 dicembre 2021, n. 2089 è abnorme e sproporzionata rispetto al fine perseguito non essendo stata previamente eseguita un'adeguata attività istruttoria a cui è pure conseguita la carenza assoluta di motivazione dell'atto. L'intervento della Provincia non è supportato da evidenze scientifiche, ovvero da approfonditi studi in materia, ma si fonda su mere affermazioni di principio, prive di un effettivo riscontro probatorio. In aggiunta a ciò, la deliberazione n. 2089 del 2021, introducendo un regime ad hoc per tutti i prodotti monouso, indipendentemente dal materiale di cui si compongono (plastica, bioplastica, vetro e metallo) e prevedendo gravi limitazioni e divieti da attuarsi repentinamente, con conseguente discriminazione degli operatori del settore, contrasta con varie disposizioni comunitarie in materia di prodotti monouso. Tra queste rileva, in particolare, la direttiva 2019/904/UE del 5 giugno 2019 del Parlamento e del Consiglio Europeo sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente (c.d. direttiva Single Use Plastic, d'ora in poi SUP), la quale prevede che l'eliminazione dal mercato dei prodotti monouso avvenga, da un lato, in maniera graduale e, dall'altro, limitatamente a determinate categorie, prevedendo per altre, anziché un'esclusione assoluta, un utilizzo in maniera diversa. Altra disposizione comunitaria violata è la comunicazione della Commissione Europea "*Strategia Europea per la plastica nell'economia circolare*" COM/2018/028 final, adottata il 16 gennaio 2018 e secondo la quale l'approccio per la risoluzione di problematiche attinenti all'uso della plastica, tramite l'imposizione di divieti di commercializzazione e utilizzo dei prodotti, deve essere graduale e, in ogni caso, attuato entro il 2030. Analogamente a quanto avviene a livello comunitario, anche nell'ordinamento interno il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 196 - che in forza della legge 22 aprile 2021, n. 53 ha attuato la citata direttiva 2019/904/UE - impone, ai fini della riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente, un approccio graduale, diversificato, coinvolgente il mondo dell'industria e, in ogni caso, basato su un apposito intervento del Ministro della transizione ecologica per la definizione dei Criteri Ambientali Minimi (d'ora in poi CAM) e per l'individuazione di un cronoprogramma delle azioni da porre in essere. L'illegittimità della deliberazione della Giunta provinciale discende, altresì, dal fatto che tramite l'imposizione di contributi monetari a carico dei consumatori per l'acquisto dei bicchieri necessari all'erogazione dell'acqua o del caffè (qualora l'utente non ne disponga), si introduce, di fatto, una sanzione amministrativa atipica, in palese violazione del principio di legalità, di cui all'articolo 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689. Ferme restando tali considerazioni, la Provincia non è in ogni caso

dotata di alcuna potestà o competenza in materia: gli atti impugnati violano, pertanto, non solo gli articoli 41 e 42 della Costituzione nella misura in cui impongono limiti alla libertà di iniziativa economica e al diritto di proprietà, ma anche gli articoli 117 e 118 della medesima Costituzione, che a loro volta devolvono in via esclusiva allo Stato la potestà legislativa in materia di “*ordinamento civile*”, “*tutela della concorrenza*”, “*tutela dell’ambiente*” e “*tutela dell’ecosistema*”. I provvedimenti oggetto di gravame si pongono in contrasto anche con il decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante “*Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino - Alto Adige*” e con il decreto del Presidente della Repubblica 16 marzo 1992, n. 266, recante “*Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige*”, atteso che nella specie la Provincia ha esercitato potestà ad essa non attribuite in una materia nella quale deve essere per contro riconosciuta prevalenza alla normazione statale.

L’illegittimità della delibera n. 2089 del 2021 è tanto più evidente se si considera che l’atto impugnato non consente una moratoria con riferimento all’esaurimento delle scorte dei prodotti.

6. Con memoria depositata il 21 febbraio 2022, la Provincia ha in primo luogo eccepito l’inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, ritenendo che le ricorrenti avrebbero al riguardo subito effetti soltanto indiretti e potenziali, e ciò sulla base dei seguenti assunti: la deliberazione n. 2089 del 2021 ha efficacia differita nel tempo, i nuovi criteri ambientali non incidono sui contratti già sottoscritti poiché verranno applicati solamente a seguito della scadenza dei medesimi e, infine, l’atto impugnato si limita a prevedere una mera riduzione dei prodotti monouso, esclusivamente nell’ambito dei servizi di ristoro affidati dall’ente pubblico e nell’ambito degli eventi organizzati o comunque sostenuti dalla Provincia.

Nel merito, l’Amministrazione ha ricordato che il processo volto alla riduzione dell’utilizzo della plastica ha preso avvio con la seduta di Giunta del 14 novembre 2019 e risulta coerente con gli obiettivi di sviluppo sostenibile previsti dall’Agenda 2030, su cui si fonda la Strategia Provinciale per lo Sviluppo Sostenibile (SproSS). Ha osservato, inoltre, che l’Agenzia Provinciale per la Protezione dell’Ambiente (d’ora in poi APPA) ha svolto un’accurata attività istruttoria, basata, da un lato, su vari studi scientifici – “*Reusable vs Single-Use Packaging: A Review of Environmental Impact*”, pubblicato a dicembre 2020 da Zero Waste Europe, “*Many Happy Returns: Combining insights from the environmental and behavioural sciences to understand what is required to make reusable packaging mainstream*”, del 2021 e “*Reuse wins: The environmental, economic, and business case for transitioning from single-use to reuse in food service*”, parimenti pubblicato nel 2021 – e, dall’altro, su elementi tecnici emersi nell’ambito del tavolo nazionale per la definizione dei CAM per i servizi di ristoro, coordinato dal Ministero della Transizione Ecologica (d’ora in poi

MITE) con la partecipazione di APPA e su dati forniti dall'Associazione PiùInforma. L'Amministrazione intimata ha precisato di aver svolto, tramite APPA e nell'ambito dei lavori per la definizione del Quinto aggiornamento del Piano provinciale di gestione dei rifiuti, un'ampia consultazione delle parti interessate, in un'ottica partecipativo-consultiva, convocando un'apposita video-riunione, in data 4 giugno 2021, con le seguenti associazioni di categoria: Associazione Artigiani e piccole imprese della provincia di Trento; Associazione Industriali; Federazione Trentina delle Cooperative; C.C.I.A.A.; Associazione Agriturismo Trentino; Unione Commercio Turismo; Servizi, Professioni e Piccole Medie Imprese della Provincia di Trento; Associazione Albergatori, Imprese Turistiche del Trentino; Associazione gestori Rifugi Trentini c/o ASAT; Federazione Provinciale Coldiretti; Federazione Provinciale Allevatori; Confederazione Italiana Agricoltori; Confagricoltura del Trentino; Trentino Sviluppo; Federmanager Trento; Manageritalia Trentino – Alto Adige. Ad avviso della Provincia, la deliberazione oggetto di gravame non solo ha un impatto limitato rispetto al settore di cui fanno parte le ricorrenti, posto che attua un processo graduale, scandito in due distinte fasi, e che il comparto pubblico riguarda solo il 18% dei distributori automatici installati, ma risulta anche pienamente conforme al diritto sovranazionale e, più nello specifico, all'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea, secondo il quale lo sviluppo sostenibile è un obiettivo generale per l'Unione, nonché alla Direttiva 94/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 1994, volta a prevenire la generazione di rifiuti da imballaggio e - ancora - alla Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, concernente la gerarchia dei rifiuti. L'atto impugnato risulta, inoltre, coerente con la Direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, che, in materia di appalti, incentiva le Stazioni Appaltanti a *“contribuire alla tutela dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile”*, con la *“Strategia europea per la plastica nell'economia circolare”*, COM(2018) 28 del 16 gennaio 2018, finalizzata a prevenire l'inquinamento da rifiuti di plastica, con la Direttiva 2018/851/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018, attinente alla materia di prevenzione dei rifiuti, con la Direttiva 2019/904/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019, sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente e, infine, con la Risoluzione del Parlamento Europeo del 10 febbraio 2021 sul nuovo piano d'azione per l'economia circolare, la quale invita la Commissione a sostenere il riutilizzo dei materiali di imballaggio. Sempre in merito alla conformità della impugnata deliberazione al diritto comunitario, la Provincia ha evidenziato che la Commissione Europea, rivolgendosi allo Stato italiano nel dicembre 2021, ha precisato che *“la Direttiva SUP non prevede alcuna eccezione per la plastica biodegradabile”*, con la conseguenza che le deroghe per le

bioplastiche monouso asseritamene ritenute sussistenti dai ricorrenti in realtà non sono mai state formulate in sede sovranazionale.

Oltre che con il diritto comunitario, la deliberazione n. 2089 del 2021 sarebbe, a dire della Provincia, conforme anche alla normativa nazionale e, più precisamente, agli articoli 179 e 219 del decreto-legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che sanciscono, rispettivamente, il principio di gerarchia dei rifiuti e la necessità di aumentare gli imballaggi riutilizzabili, al “*Piano nazionale d’azione sul Green Public Procurement (PAN GPP)*”, adottato con Decreto Interministeriale dell’11 aprile 2008, che persegue l’obiettivo della riduzione dei rifiuti prodotti dal settore pubblico, al “*Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti*”, adottato dal Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (d’ora in poi MATTM) il 7 ottobre 2013, che incentiva l’acquisto di prodotti preferibili dal punto di vista ambientale, nonché al Codice dei contratti pubblici laddove impone di promuovere lo sviluppo sostenibile. Il provvedimento impugnato risulta, altresì, coerente con la “*Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile*”, approvata con delibera del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica del 22 dicembre 2017 e che si pone come obiettivo la promozione della responsabilità sociale e ambientale nelle imprese e nelle amministrazioni, nonché con le linee guida del MATTM per aderire alla campagna “*Plastic free*” del 2018, con le linee guida dell’Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) Emilia Romagna del 2020 e, da ultimo, con la nuova formulazione degli articoli 9 e 41 della Costituzione. Allo stesso modo, anche le disposizioni provinciali risulterebbero pienamente rispettate: tra queste rientrano la legge provinciale 14 aprile 1998, n. 5, “*Disciplina della raccolta differenziata dei rifiuti*” secondo cui la Provincia e gli enti da essa dipendenti devono adoperarsi “*per ridurre il più possibile la formazione di rifiuti e per incentivare la valorizzazione delle materie riutilizzabili o riciclabili*”, la legge provinciale 9 marzo 2016, n. 2 di recepimento di direttive europee in materia di contratti pubblici, che persegue “*obiettivi di miglioramento della sostenibilità ambientale*”, la deliberazione della Giunta provinciale del 15 ottobre 2021 n. 1721, avente ad oggetto, tra gli altri, la riduzione dell’usa e getta nei servizi di ristoro appaltati dagli enti pubblici e negli eventi, il Quinto Aggiornamento del Piano provinciale di gestione dei rifiuti, che si pone quale obiettivo la prevenzione della produzione di rifiuti, la mozione n. 83/XVI leg. approvata dal Consiglio della Provincia Autonoma di Trento il 9 novembre 2020, a mezzo della quale si incentiva il coinvolgimento dei concessionari del marchio “*Ecoristorazione Trentino*” e, infine, la mozione n. 85/XVI leg. approvata dal Consiglio della Provincia Autonoma di Trento il 13 gennaio 2021, a mezzo della quale si impegna la Giunta a promuovere la riduzione dei prodotti di plastica monouso.

Circa l'asserita incompetenza della Provincia, quest'ultima ha rilevato che *“nessuna norma ... risulta impedire a qualsivoglia ente pubblico di adottare, in mancanza di criteri ambientali adottati a livello nazionale, proprie specifiche ambientali per le procedure di acquisto”*. Inoltre, a dimostrazione del fatto che in sede provinciale sono già state emanate disposizioni di analogo tenore, la Provincia ha ricordato che criteri ambientali minimi, vuoi per il servizio di ristorazione collettiva, vuoi per il servizio di distribuzione di alimenti e bevande, erano già stati introdotti con le deliberazioni giuntali del 23 aprile 2010, n. 885 e del 20 gennaio 2017, n. 27.

L'Amministrazione resistente ha infine contestato la censura di sviamento di potere nella considerazione che la deliberazione impugnata si limita a disporre la riduzione dell'utilizzo dei prodotti monouso e che, in ogni caso, non sussiste alcun diritto di vendere prodotti monouso all'ente pubblico. Quanto al costo dei bicchieri la Provincia ha puntualizzato che lo stesso non si qualifica come una sanzione amministrativa rappresentando - per contro - esclusivamente il corrispettivo economico di un prodotto fornito.

7. Nel corso della camera di consiglio tenutasi il 24 febbraio 2022, le ricorrenti hanno rinunciato all'istanza cautelare e il Collegio ha rinviato la causa alla pubblica udienza del 7 aprile 2022, nella quale *“la causa sarà introitata per una sentenza in forma semplificata”*.

8. In vista dell'udienza pubblica le ricorrenti hanno depositato il 7 marzo 2022 una memoria con la quale hanno innanzitutto ribadito che il loro interesse a ricorrere è accentuato dal fatto di aver subito ingenti perdite a causa dell'emergenza pandemica, sostanziate da una diminuzione mediamente del 30% del fatturato nell'anno 2020 e del 20% nell'anno 2021. Il danno è inoltre confermato dal fatto di dover riorganizzare sin da subito la produzione, anche perché la deliberazione n. 2089 del 2021 non prevede, contrariamente a quanto sostenuto dalla parte avversaria, che saranno fatti salvi i contratti in essere. Quanto al merito, le ricorrenti hanno osservato che l'impugnata deliberazione, oltre a non recare l'indicazione dell'ampia attività istruttoria asseritamente svolta, evidenzia un approccio non solo generalista e privo di carattere scientifico, avendo richiamato studi che non tengono in considerazione tutta l'analisi del ciclo di vita dei prodotti, ma anche non unitario, avendo violato le norme per le quali i CAM devono essere approvati dal Ministero competente e, pertanto, in sede nazionale e non provinciale. Per quanto concerne il preteso coinvolgimento di ulteriori soggetti per addivenire alla definizione dei CAM, i ricorrenti hanno rilevato che la Provincia e APPA non hanno reso partecipe dell'istruttoria né Confida, pur essendo questa *“l'unica associazione di categoria che rappresenta, a livello nazionale, l'intera filiera della distribuzione automatica di cibi e bevande”*, né i soggetti che producono e utilizzano per la commercializzazione dei propri prodotti i beni oggetto di intervento e i gestori dei servizi di distribuzione automatica.

9. Nella memoria difensiva del 7 marzo 2022, la Provincia si è soffermata, in particolare, sulla già sollevata eccezione di inammissibilità del ricorso, ribadendo che il carattere generale e astratto della deliberazione n. 2089 del 2021 ne esclude la sua immediata lesività, posto che *“l’adozione del provvedimento non equivale a simultanea esecuzione. Infatti, ... l’applicazione delle misure disposte dovrà avvenire mediante l’approvazione di specifici bandi a far data dal 1° gennaio 2023 e dal 1° luglio 2022”*. Di conseguenza un’eventuale pronuncia del giudice al riguardo determinerebbe una violazione dell’articolo 34, comma 2, c.p.a. Quanto al merito, l’Amministrazione si è richiamata alle difese già versate in atti, confermando di aver svolto un’accurata attività istruttoria e ribadendo che la stessa normativa comunitaria vieta, senza eccezione alcuna, l’immissione sul mercato di prodotti di plastica biodegradabili e compostabili monouso.

10. Con memoria di replica del 17 marzo 2022, le ricorrenti hanno riaffermato il loro interesse al ricorso atteso il pregiudizio non solo economico derivante dalla necessità di attuare nuovi investimenti al fine di riorganizzare la produzione, ma anche all’immagine. L’impugnata deliberazione, pur avendo natura generale e astratta, si configura, ad avviso delle medesime ricorrenti, quale regolamento di esecuzione-azione e, come tale, è suscettibile di immediata impugnazione.

11. A sua volta la Provincia, con memoria di replica del 17 marzo 2022, si è soffermata sulla censura relativa all’esaurimento delle scorte, ricordando, da un lato, che APPA, con nota dell’8 marzo 2022, ha precisato che *“le disposizioni adottate non abbiano alcun effetto sui contratti in essere, i quali mantengono la loro efficacia fino alla relativa scadenza”* e, dall’altro lato, che le ricorrenti possono comunque continuare a fornire i propri prodotti a quei soggetti che non sono assoggettati alla nuova disciplina. In replica alla censura di approccio asseritamente generalista e ascientifico l’Amministrazione ha precisato di essersi basata su studi condotti da istituzioni scientifiche, utilizzati anche per la definizione dei CAM nazionali e, quanto alla mancata partecipazione delle ricorrenti al procedimento, ha sottolineato che, essendo la deliberazione n. 2089 del 2021 un atto generale e astratto, non sussiste alcun onere di coinvolgimento dei privati tramite una fase di pubblicità o una fase partecipativa. Da ultimo, quanto alla censura di incompetenza, l’Amministrazione intimata ha osservato che la propria potestà in materia discende dallo stesso Codice dei contratti pubblici e dalla legge provinciale 9 marzo 2016, n. 2, atteso che la materia di cui si verte concerne - per l’appunto - gli appalti pubblici e che, in ogni caso, l’atto impugnato si limita a fissare specifiche tecniche ambientali per gli acquisti dell’amministrazione.

12. Alla pubblica udienza del 7 aprile 2022 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

I) *In limine litis*, il Collegio ritiene che l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse non possa essere accolta.

La tesi della Provincia si fonda sulla ritenuta configurazione della impugnata deliberazione del 3 dicembre 2021, n. 2089 quale atto generale e astratto, come tale inidoneo a ledere i ricorrenti. Oltre a ciò l'Amministrazione rileva che l'atto ha pure efficacia differita nel tempo e che i nuovi criteri ambientali minimi non incidono sui contratti già sottoscritti, essendo concessa ai soggetti interessati la possibilità di darvi esecuzione sino alla loro scadenza e, quindi, di esaurire le scorte. Infine, sempre secondo la prospettazione della Provincia, l'atto impugnato si limita a prevedere una mera riduzione dei prodotti monouso esclusivamente nell'ambito dei servizi di ristoro affidati dall'ente pubblico e nell'ambito degli eventi organizzati o sostenuti dalla Provincia medesima. Ad avviso di quest'ultima, nel caso di specie difetterebbero pertanto quei requisiti di concretezza e attualità della lesione su cui si fonda l'interesse a ricorrere, in quanto, posto che la deliberazione impugnata non "*equivale a simultanea esecuzione*", un'eventuale lesione si potrebbe verificare solamente qualora la Provincia approvi specifici bandi che, quali provvedimenti applicativi, materialmente attuino i criteri ambientali minimi stabiliti dalla deliberazione stessa.

Il Collegio - per parte propria - non intende per certo smentire il principio secondo cui il carattere complessivamente generale e astratto di un provvedimento di per sé implica che lo stesso risulta suscettibile di impugnazione soltanto qualora contenga disposizioni che, per sé stanti, siano suscettive di ledere direttamente e immediatamente le posizioni giuridiche soggettive dei suoi destinatari. Nella fattispecie che ci occupa vanno allora particolarmente apprezzati i contenuti della deliberazione impugnata unitamente alle caratteristiche degli odierni ricorrenti al fine di accertare l'eventuale insorgenza di un pregiudizio nei confronti di questi ultimi anche solo a seguito dell'adozione dell'atto avente portata generale. Ebbene, la deliberazione *de qua* introduce, a decorrere dall'1 gennaio 2023, criteri ambientali minimi obbligatori per tutti gli enti pubblici della Provincia autonoma di Trento, gli enti strumentali e le società partecipate e, a decorrere dall'1 luglio 2022, prevede di ridurre l'utilizzo dei prodotti monouso e dei rifiuti in generale nel corso di tutti gli eventi organizzati, finanziati o patrocinati dalla Provincia stessa. Si tratta di misure che incidono ineludibilmente in maniera diretta e immediata sui comportamenti e sulle scelte dei destinatari, poiché implicano, già in vista della prima fase che decorrerà dall'1 luglio 2022, la necessità per le imprese che producono prodotti monouso (Flo S.p.A, Isap Packaging S.p.A.) e per quelle che li utilizzano (Unione Italiana Food, Aesse Service S.r.L., Sanpellegrino S.p.A.) di riorganizzare sin da subito la propria attività, sopportandone con immediatezza i relativi costi.

Quanto alle associazioni rappresentative di categoria (Federazione Gomma Plastica, Mineracqua, Assobibe e Confida), il ruolo di tutela svolto rispetto alle imprese che vi aderiscono, vieppiù postula il configurarsi della lesione e, conseguentemente, del correlativo interesse a ricorrere anche solo in presenza dell'atto generale. È dunque nei sensi che precedono che si sostanzia la concretezza e l'attualità della lesione in capo ai ricorrenti, giacché costoro, al fine di adeguarsi alle imminenti e impattanti misure, sono costretti con immediatezza ad effettuare specifiche scelte e gravose valutazioni circa il loro apparato organizzativo e produttivo. E ciò, a tacere del fatto che, stante le puntuali prescrizioni contenute nella deliberazione qui impugnata, i provvedimenti esecutivi della stessa, quali ad esempio i bandi di gara, dovrebbero comunque attenersi ad una sua pedissequa applicazione, attuandola senza alcun margine di discrezionalità in capo all'Amministrazione. La lesione è tanto più evidente se si considera che, a differenza di quanto sostenuto dalla Provincia nelle proprie difese, la deliberazione medesima non prevede espressamente la possibilità di portare ad esecuzione i contratti già in essere sino alla loro scadenza e, conseguentemente, di esaurire le scorte. Anche in ragione di ciò, è pertanto evidente che i ricorrenti sono tenuti a riconsiderare, già nell'immediato, eventuali alternative e a rivedere le proprie strategie aziendali.

A conferma delle considerazioni che precedono giova qui richiamare quella giurisprudenza secondo cui *“l'atto generale, pur quando ha natura regolamentare, è immediatamente impugnabile quando incide senz'altro – senza la necessaria intermediazione di provvedimenti applicativi – sui comportamenti e sulle scelte dei suoi destinatari”* (Cons. Stato, Sez. IV, 17 marzo 2022, n. 1937). Né va sottaciuto il condivisibile orientamento giurisprudenziale che riconduce atti aventi le richiamate caratteristiche della qui censurata deliberazione giuntale n. 2089 del 2021 nella categoria dei cosiddetti *“regolamenti di volizione-azione”*, a ragione qui richiamata dalle ricorrenti e che - per l'appunto - identifica atti contenenti *“previsioni destinate a un'immediata applicazione e quindi capaci di produrre un immediato effetto lesivo nella sfera giuridica dei destinatari”* (TAR Lazio, Roma, Sez. II quater, 8 luglio 2021, n. 8135). In relazione a tali provvedimenti, il ricorrente è onerato ad una loro impugnazione *“diretta ed immediata prima, e a prescindere, dall'adozione dell'atto attuativo che ne renda evidente e concreto il contenuto afflittivo”* (TAR Campania, Salerno, Sez. I, 21 giugno 2021, n. 1494), e ciò in quanto gli atti di volizione-azione *“contengono disposizioni cogenti per l'operatore economico che ledono i suoi interessi senza necessità di attendere l'intervento di alcun ulteriore atto amministrativo”* (TAR Veneto, Sez. III, 21 gennaio 2019, n. 77). D'altra parte, la riduzione dei prodotti monouso è prevista dalla deliberazione n. 2089 del 2021, a prescindere dal materiale di cui questi si compongono (*“... si ritiene di approvare dei rinnovati Criteri ambientali minimi ... da utilizzare obbligatoriamente per tutti gli enti pubblici*

trentini, enti strumentali e società partecipate nell'affidamento pubblico dei servizi di ristoro (distributori automatici e servizio bar) finalizzati a ridurre non solo le plastiche monouso ma i prodotti monouso in generale”), e anche tale circostanza non può dunque che assumere rilevanza ai fini del carattere immediatamente lesivo della deliberazione qui impugnata.

In ragione delle suesposte considerazioni, risulta pertanto evidente la sussistenza di una lesione diretta, concreta ed attuale in capo ai soggetti ricorrenti che, in quanto legittimamente titolari di un interesse al ricorso, hanno avverso nei termini la deliberazione n. 2089 del 2021 e gli ulteriori suoi atti presupposti in epigrafe indicati.

II) Ciò posto, nel merito il ricorso è solo in parte fondato.

Il Collegio osserva in primo luogo che, come già rappresentato in punto di fatto, la deliberazione di cui le ricorrenti invocano la caducazione si riferisce a fattispecie di diversa consistenza e coinvolgimento sotto il profilo soggettivo ed oggettivo.

Le prescrizioni aventi efficacia dall'1 luglio 2022 riguardano la ristorazione privata, soggetta da tale data ai criteri più stringenti di cui agli allegati 2 e 3 della deliberazione contestata al fine di ottenere il marchio “Eco-Eventi Trentino” e il marchio “Ecoristorazione Trentino” nonché gli eventi organizzati, co-organizzati, patrocinati o finanziati dalla Provincia. In questa prima fattispecie sono pertanto coinvolti soggetti (operatori, esercenti ed altresì partecipanti agli eventi) per lo più “terzi” in un contesto soprattutto “esterno” all'ente pubblico. Il riferimento normativo della fattispecie è per lo più rinvenibile nelle diverse previsioni provinciali, in senso lato riconducibili alle disposizioni che disciplinano i criteri per l'attribuzione di vantaggi economici (art. 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e art. 19 della legge provinciale 30 novembre 1992, n. 23), che per lo più sulla base della competenza statutaria in tema di “fiere e mercati”, “turismo” e “commercio” (cfr., rispettivamente, l'art. 8, nn. 11 e 20 e l'art. 9 del d.P.R. 31 luglio 1972, n. 670) consentono alla Provincia autonoma di Trento di intervenire organizzando, co-organizzando, patrocinando o anche finanziando con proprie risorse determinati eventi, nel contempo tutelando, secondo le prescrizioni in questione, l'ambiente a beneficio della popolazione residente e dell'afflusso dei turisti.

Le prescrizioni aventi efficacia dall'1 gennaio 2023 ineriscono - viceversa - alla disciplina dell'affidamento di servizi di ristoro a mezzo di distributori automatici, della gestione di bar e della somministrazione di panini a seguito di procedure di gara indette dagli enti pubblici trentini, dagli enti strumentali e dalle società partecipate. Secondo quanto previsto da tale parte della deliberazione impugnata, nell'espletamento di tali procedure dovranno essere applicati i CAM di cui all'allegato 1 della deliberazione medesima. Questa seconda fattispecie, oltre ad operatori ed esercenti, coinvolge per lo più il personale dipendente dagli anzidetti enti pubblici a favore del quale viene organizzato il

servizio di ristoro in un contesto soprattutto “*interno*” ai soggetti pubblici medesimi. Il riferimento normativo in questo caso è la disciplina delle procedure ad evidenza pubblica, vale a dire il codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 19 aprile 2016, n. 50 così come le norme di fonte provinciale che trovano applicazione in materia di appalti e di contratti. Tali disposizioni, pur prevedendo anche il rispetto del principio di tutela dell’ambiente (cfr. art. 4 del d.lgs. n. 50 del 2016, da porsi anche in correlazione alla tutela dell’ambiente e dell’ecosistema di cui all’art. 117, comma 2 lett. s, Cost.), sono peraltro fundamentalmente deputate a tutelare, anche in adempimento agli obblighi eurounitari, l’osservanza del generale principio di tutela della concorrenza (cfr. lett. e del predetto art. 117, comma 2 Cost.), tanto da identificarsi con esso nella misura in cui tendono ad impedire posizioni preferenziali di determinate imprese nei bandi che si risolvono inevitabilmente in un’alterazione del libero gioco nel contesto delle pari opportunità di accesso al mercato.

Invero entrambe le due sopradescritte situazioni contemplate dalla qui impugnata deliberazione n. 2089 del 3 dicembre 2021 hanno in comune il fatto di determinare in generale un moderato impatto sociale ed economico se solo si considera che nel mercato della distribuzione automatica di cibo e di bevande nella Provincia di Trento la pubblica amministrazione copre unicamente la percentuale del 18% del mercato. In entrambe le due situazioni, inoltre, i servizi di ristoro e gli eventi di cui si tratta vengono disposti nell’ambito di scelte puntuali e nel contesto di precisi fini pubblici e la Provincia autonoma di Trento riveste comunque in proposito un ruolo di rilievo e di chiara visibilità, di talché appaiono senz’altro comprensibili le ragioni per cui essa ha inteso introdurre per le due situazioni medesime specifiche regole ambientali. Invero l’obiettivo di limitare la produzione di rifiuti, attraverso il riutilizzo dei prodotti o l’estensione del loro ciclo di vita, costituisce una misura di prevenzione introdotta dall’Unione Europea che da tempo impegna gli Stati membri. Il “*Piano d’azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nella pubblica amministrazione*” nell’aggiornamento del 2013 rappresenta sintomaticamente l’evoluzione del contesto politico e normativo di riferimento e la crescente consapevolezza nel tempo da parte di *quisque de populo*, e tanto più da parte degli operatori economici, della rilevanza della tematica dei rifiuti e della sua incidenza sull’ambiente e la salute pubblica. Neppure può essere sottaciuto che in corrispondenza della mutata sensibilità sociale diversi Comuni italiani ed Università (ad esempio i Comuni di Formigine, Nonantola, Rimini, Lucca, Monterosso e Milano nonché Università Bicocca, Ca’ Foscari, Roma Tre, Bari, Palermo e Politecnico di Torino) hanno già intrapreso diverse iniziative per l’utilizzo di prodotti pluriuso mentre anche l’Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) dell’Emilia Romagna nel 2020 ha ritenuto di supportare i Comuni nella loro azione di riduzione dei rifiuti da prodotti monouso diffondendo apposite linee guida.

III) Posto l'inquadramento che precede, il Collegio ritiene che in relazione al suo carattere assorbente rispetto alle altre censure debba essere affrontata *in primis* la questione concernente l'asserita incompetenza della Provincia Autonoma di Trento ad adottare "*Misure per la riduzione delle plastiche e dei prodotti monouso negli acquisti pubblici, nella ristorazione e negli eventi*". Vale in proposito allora evidenziare che la *ratio* della deliberazione n. 2089 del 2021 va colta nella "*drastica riduzione dei rifiuti, in particolare di quelli derivanti dai prodotto monouso*", testualmente costituente "*obiettivo primario da perseguire*".

Ebbene, il settore dei rifiuti è riconducibile alla materia ambiente rientrante ai sensi dell'art. 117 comma 2 lettera s) della Costituzione nella competenza legislativa esclusiva (e nella relativa corrispondente potestà amministrativa) dello Stato (cfr. *ex multis*: sentenza della Corte Costituzionale n. 378 del 2007).

Quanto alle disposizioni del codice dei contratti pubblici disciplinanti le procedure di gara, esse sono riconducibili alla tutela della concorrenza di cui all'art. 117 comma 2 lettera e) della Costituzione: materia, questa, anch'essa rientrante nella competenza legislativa ed amministrativa statale. "*Le disposizioni del codice dei contratti pubblici [...] regolanti le procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza, e [...] le Regioni, anche ad autonomia speciale, non possono dettare una disciplina da esse difforme (tra le tante, sentenze n. 263 del 2016, n. 36 del 2013, n. 328 del 2011, n. 411 e n. 322 del 2008)*" (sentenza della Corte Costituzionale n. 39 del 2020).

Le disposizioni che attengono all'ambiente e al codice dei contratti pubblici sono ascritte, per costante giurisprudenza costituzionale, all'area delle norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica che limitano anche la competenza primaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome (cfr. art. 4 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), le quali non possono pertanto dettare una disciplina da esse difforme (cfr. *ex multis*: sentenze della Corte Costituzionale n. 263 del 2016, n. 36 del 2013, n. 328 del 2011, n. 411 e n. 322 del 2008).

Ciò premesso, non va allora trascurato il fatto che il decreto legislativo 7 settembre 2017, n. 162 (*Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol in materia di contratti pubblici*), nondimeno prevede che "*le province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con legge provinciale, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e delle norme legislative fondamentali di riforma economico-sociale, ivi comprese quelle che stabiliscono i livelli minimi di regolazione richiesti dal diritto dell'Unione europea in materia di appalti e concessioni, le procedure di aggiudicazione e i contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione,*

relativi a lavori, servizi e forniture ai sensi dell'articolo 8, comma 1, numeri 1) e 17) del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, attenendosi al predetto principio di cui all'articolo 32, comma 1, lettera c), della legge 24 dicembre 2012, n. 234". Neppure va sottaciuto che la legge provinciale 14 aprile 1998, n. 5, "Disciplina della raccolta differenziata dei rifiuti" ha previsto che la Provincia e gli enti da essa dipendenti devono adoperarsi "per ridurre il più possibile la formazione di rifiuti e per incentivare la valorizzazione delle materie riutilizzabili o riciclabili".

Rebus sic stantibus la deliberazione n. 2089 del 2021 non evidenzia criticità relativamente alle prescrizioni aventi efficacia dall'1 luglio 2022 riguardanti il marchio "Eco-Eventi Trentino" e il marchio "Ecoristorazione Trentino" ottenibili dalla ristorazione privata (cfr. allegati 2 e 3 della deliberazione contestata) nonché gli eventi organizzati, co-organizzati, patrocinati o finanziati dalla Provincia. In relazione a tali tipologie di interventi in cui non si fa affatto questione di "tutela della concorrenza" non risulta pertanto censurabile la circostanza che la Provincia abbia previsto misure tecniche di "tutela dell'ambiente", apparendo per contro ammissibile - ed, altresì, del tutto logica, proporzionata e ragionevole - la valorizzazione di tale aspetto negli interventi medesimi. In definitiva, non configura alcuna illegittimità la circostanza che la Provincia, nell'ambito delle iniziative in cui essa stessa è coinvolta quanto all'organizzazione o al finanziamento, abbia inteso utilizzare servizi di ristorazione certificati con il nuovo marchio "Ecoristorazione Trentino", anche al mero scopo di suscitare l'emulazione da parte del consorzio sociale oltre che contribuire a limitare la produzione di rifiuti al fine di salvaguardare l'ambiente e la salute pubblica, e abbia conseguentemente ritenuto di (individuare e) impiegare specifiche misure ambientali (*id est* i CAM di cui al punto II dell'allegato 1 alla deliberazione impugnata, nonché le azioni A1, A3, A4 e H11 del disciplinare del marchio "Eco-Eventi Trentino"),

Diverso discorso vale, peraltro, con riferimento alle prescrizioni aventi efficacia dall'1 gennaio 2023 che viceversa attengono all'affidamento di servizi di ristoro a mezzo di distributori automatici, della gestione di bar e della somministrazione di panini. Per tali procedure la Provincia ha previsto che trovino applicazione i CAM "provinciali" stabiliti nell'allegato 1 della deliberazione contestata (cfr. punti 1 e 2 del dispositivo della deliberazione impugnata). Al riguardo va rilevato in primo luogo che, qualora materie di competenza statale - nel caso di specie quelle intrinsecamente trasversali, capaci cioè di pervadere ambiti e materie spettanti alla potestà regionale relative all'ambiente e alla tutela della concorrenza - si intreccino appunto funzionalmente con competenze attribuite alla Provincia Autonoma, quest'ultima può derogare solo *in melius* rispetto agli *standard* di tutela fissati dal legislatore statale. In altri termini, la riserva statale convive ed è compatibile con l'esercizio di eventuali competenze regionali, purché siano rispettati i livelli

minimi di tutela apprestati dallo Stato ((cfr. *ex multis*: sentenze della Corte Costituzionale n. 108 del 2005, 246 del 2006, 12 del 2009, 86 del 2014). Nel caso di specie, tuttavia, non risulta approntato dallo Stato alcun livello di tutela tale da configurare un parametro minimo da rispettare da parte delle Regioni e Province autonome, e ciò in quanto il Ministero della transizione ecologica non ha ancora approvato per i servizi di ristorazione e per l'organizzazione di eventi i CAM cosiddetti "governativi", ovvero di fonte statale. Si intendono al riguardo non soltanto i CAM presupposti dalla disposizione entrata in vigore il 14 gennaio 2022 - e, quindi, successivamente all'impugnata deliberazione - di cui all'art. 4, comma 4, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 196, recante "Attuazione della direttiva (UE) 2019/904, del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente" ("entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Ministro della transizione ecologica adotta con proprio decreto i criteri ambientali minimi per i servizi di ristorazione con e senza l'installazione di macchine distributrici di alimenti, bevande e acqua, nonché i criteri ambientali minimi per l'organizzazione di eventi e produzioni cinematografiche e televisive"), ma altresì i CAM in linea generale contemplati dall'art. 34 del d.lgs. n. 50 del 2016 come modificato dall'art. 22, comma 1, lett. a), b) e c) del d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56. La disciplina in materia di ambiente recata dal provvedimento impugnato non può pertanto neppure definirsi maggiormente rigorosa, nel senso anzidetto, rispetto a quella vigente nel restante territorio nazionale: e ciò a prescindere dalla circostanza che il maggior rigore dovrebbe peraltro riscontrarsi anche e soprattutto in materia di concorrenza.

Ma vi è di più.

I più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale circa il riparto di competenze tra lo Stato e le Province autonome danno infatti conto della rilevanza preponderante e dirimente del profilo che attiene all'omogeneità della disciplina nel territorio nazionale piuttosto che all'aspetto attinente ad uno *standard* più rigoroso di tutela. "La concorrenza, che in generale rinviene nell'uniformità di disciplina «un valore in sé perché differenti normative regionali sono suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali» (sentenza n. 283 del 2009), a fortiori, non tollera regole differenziate a livello locale nelle procedure che danno accesso alla stipula dei contratti pubblici". E ancora "se il codice dei contratti pubblici presenta, nel suo complesso, i tratti di una riforma economico-sociale, attuativa anche di «obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea» (sentenza n. 114 del 2011), la disciplina della concorrenza e quella dell'ordinamento civile segnalano, al suo interno, istanze fondamentali di uniformità che limitano la competenza primaria di Regioni a statuto speciale e di Province

autonome..... si deve in ogni caso ritenere che la previsione di regimi differenziati per le procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici generi, di per sé, effetti distorsivi della concorrenza. Garantire l'uniformità di tale disciplina è un obiettivo delle norme statali, che tutelano e promuovono la concorrenza.” (cfr. sentenza della Corte Costituzionale n. 23 del 2022). Il che vale a dire che i CAM “*governativi*” applicabili sull'intero territorio dello Stato e non quelli “*provinciali*” vigenti nel solo Trentino assumono rilevanza quale strumento di bilanciamento globale e rigorosamente uniforme dei contrapposti interessi tra due materie entrambe comunque sottratte alla potestà legislativa e amministrativa provinciale, e cioè quella della tutela ambientale e della concorrenza.

In altri termini, il bilanciamento operato in via autonoma dall'Autorità provinciale con l'adozione dei CAM cagiona un'intollerabile frizione con la necessità dell'uniformità delle relative regole sull'intero territorio dello Stato: uniformità che, evidentemente, soltanto un bilanciamento intervenuto al massimo livello consentito nell'ordinamento può assicurare.

In definitiva l'impugnata deliberazione risulta parzialmente illegittima laddove si riferisce alle prescrizioni aventi efficacia dall'1 gennaio 2023 che attengono all'affidamento a seguito di procedure di gara indette dagli enti pubblici trentini, dagli enti strumentali e dalle società partecipate, di servizi di ristoro a mezzo di distributori automatici, della gestione di bar e della somministrazione di panini. Ciò, ovviamente, non significa che alla Provincia sia impedito di utilizzare, come in effetti ha ritenuto di fare con riferimento agli eventi da essa stessa organizzati, co-organizzati, patrocinati o finanziati, i contenuti dei CAM da essa adottati quali misure tecniche ambientali in ambiti diversi dagli affidamenti.

La censura concernente l'incompetenza della Provincia Autonoma di Trento ad adottare la deliberazione impugnata è dunque fondata e va accolta rispetto alle prescrizioni aventi efficacia dall'1 gennaio 2023 e che attengono all'affidamento con conseguente assorbimento delle restanti censure riferite alle medesime prescrizioni.

IV) Ad avviso del Collegio, inoltre, il “*Piano nazionale d'azione sul Green Public Procurement - PAN GPP*”, adottato con decreto interministeriale dell'11 aprile 2008 e successivamente aggiornato con decreto ministeriale del 10 aprile 2013 non vale di per sé a smentire le considerazioni che precedono circa la legittimità, sotto il profilo della competenza provinciale, delle prescrizioni aventi efficacia dall'1 luglio 2022 e riguardanti i marchi “*Eco-Eventi Trentino*” ed “*Ecoristorazione Trentino*”, nonché gli eventi organizzati, co-organizzati, patrocinati o finanziati dalla Provincia.

Appare infatti del tutto pretestuoso ricavare una portata invalidante di tali prescrizioni proprio da quanto stabilito all'art. 2 del Piano stesso che semmai comporta l'invalidità delle prescrizioni che

attengono ai CAM “provinciali” in tema di *procurement*, ossia di acquisizione di beni nella necessaria e rigorosa osservanza della tutela della concorrenza, posto che ai sensi di tale disciplina “*Con successivi decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti i Ministeri concertanti, saranno definiti, per le categorie merceologiche indicate all'articolo 1, comma 1127, della legge n. 296/2006, gli specifici obiettivi di sostenibilità ambientale*”.

Si aggiunga che neppure è riscontrabile alcun profilo di contrasto delle prescrizioni aventi efficacia dall'1 luglio 2022 con le altre norme costituzionali, in particolare con gli articoli 41 e 42 Cost. richiamate nel motivo di ricorso, attesa la soddisfacente funzionalità del bilanciamento di valori operato nella specie dalla Provincia mediante le misure da essa adottate: e ciò in quanto l'iniziativa economica privata e la proprietà privata non possono, per quanto qui segnatamente interessa, “*svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute (e) all'ambiente*”.

Posto che anche le ulteriori violazioni di legge (ordinaria) genericamente prospettate nel motivo dedotto sono da disattendere, neppure giova alla tesi delle ricorrenti il richiamo alle numerose fonti comunitarie, in particolare alla direttiva 2019/904/UE del 5 giugno 2019 emanata dal Parlamento e dal Consiglio Europeo (cosiddetta direttiva Single Use Plastic - SUP). È ben vero che diversamente dalla deliberazione impugnata, la quale riguarda i prodotti monouso e non solo i prodotti monouso in plastica, tale direttiva ai sensi dell'art. 2 “*si applica ai prodotti di plastica monouso elencati nell'allegato, ai prodotti di plastica oxo-degradabile e agli attrezzi da pesca contenenti plastica*”: tuttavia la circostanza non è in grado di inficiare la parziale legittimità, nel senso descritto, dell'impugnata deliberazione, in effetti recante “*Misure per la riduzione delle plastiche e dei prodotti monouso negli acquisti pubblici, nella ristorazione e negli eventi*”. A tacere della competenza della Provincia secondo quanto testè accertato ad intervenire con misure in materia di rifiuti e di tutela dell'ambiente e con particolare riguardo agli eventi da essa organizzati, co-organizzati, patrocinati o finanziati, e al di là del fatto che la l.p. n. 5 del 1998 ha previsto che la Provincia medesima e gli enti da essa dipendenti devono adoperarsi “*per ridurre il più possibile la formazione di rifiuti e per incentivare la valorizzazione delle materie riutilizzabili o riciclabili*”, anche a voler ritenere che le misure in questione comportino restrizioni del mercato, rimane il fatto che tali restrizioni non sono né sproporzionate né discriminatorie. Si consideri, infatti, che l'impiego di prodotti adatti a un uso multiplo incoraggiato dalla Provincia non solo non è illegittimo, ma risulta pure coerente con le più moderne misure di *policy* che, come noto, hanno superato le misure finalizzate alla mera sostituzione dei prodotti monouso in plastica con prodotti monouso di altri materiali. Infine è appena il caso di rilevare che, diversamente da quanto sostenuto dalle ricorrenti

al fine di avvalorare le proprie tesi, in sede sovranazionale non risultano affatto formulate deroghe per le bioplastiche monouso.

V) Sempre con riferimento alla parte della deliberazione impugnata di cui è stata accertata la legittimità sotto il profilo della competenza, le ricorrenti neppure hanno motivo di dolersi della mancanza di un approccio graduale alla questione da parte della Provincia Autonoma di Trento. In proposito vale in primo luogo considerare che le fonti eurounitarie da tempo hanno concentrato il *focus* sulla tematica dell'impatto negativo dei prodotti monouso, di plastica e non – nonché, conseguentemente, dei rifiuti - sull'ambiente e sulla salute umana (cfr. Direttiva 94/62/UE recante le disposizioni dell'UE sulla gestione degli imballaggi e dei rifiuti d'imballaggio). L'impegno dell'Unione è rivolto a promuovere lo sviluppo sostenibile, nonché la transizione verso un'economia circolare e si fonda sui principi della precauzione, dell'azione preventiva e della correzione dell'inquinamento alla fonte, nonché sul noto principio "*chi inquina paga*" (cfr. art. 191, comma 2, TFUE), con l'obiettivo di un livello sempre più elevato di protezione sulla base dell'idea del "*miglioramento continuo*". Va inoltre rilevato che l'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 196 del 2021 prevede la produzione già entro il 2026 di una "*riduzione quantificabile del consumo dei prodotti di plastica monouso elencati nella parte A dell'Allegato, rispetto al 2022....*" così come, del pari, la direttiva 2019/904/UE prevede, ad esempio, le scadenze del 3 luglio 2021 quanto al divieto di immissione sul mercato dei prodotti di plastica monouso elencati nella parte B dell'allegato e dei prodotti di plastica oxo-degradabile e del 3 luglio 2024 quanto all'immissione sul mercato dei prodotti di plastica monouso elencati nella parte C dell'allegato i cui tappi e coperchi sono di plastica, nonché del 2025 e del 2030 relativamente alla percentuale di plastica riciclata che devono contenere le bottiglie per bevande.

Ciò posto, la sussistenza della gradualità pretesa dalle ricorrenti trova adeguata conferma dalla circostanza che la parte legittima del provvedimento impugnato non solo non contiene affatto un generale divieto di immissione in commercio e di vendita sul mercato dei prodotti monouso considerati, bensì riguarda gli operatori che intendono ottenere il marchio "*Eco-Eventi Trentino*" e il marchio "*Ecoristorazione Trentino*" ed è circoscritto – come dianzi più volte ribadito - agli eventi organizzati, co-organizzati, patrocinati o finanziati dalla Provincia. Tale limitazione integra *ex sé* la gradualità degli interventi pretesa dalle ricorrenti.

La Provincia, in altri termini, legittimamente e del tutto ragionevolmente, ha ritenuto di introdurre nel contesto di azioni amministrative di propria esclusiva competenza la riduzione dei prodotti usa e getta *pro domo sua* e funzionalmente agli interessi della propria popolazione e dei propri turisti. Tenuto conto delle notazioni suesposte, non assume pertanto la rilevanza pretesa dalle ricorrenti la

delibera CIPE del 22 dicembre 2017, n. 108, attuativa della “*Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile*” laddove stabilisce che “*La quantificazione degli obiettivi numerici al 2030 e le ulteriori definizioni delle iniziative volte all’attuazione della Strategia, nonché l’individuazione di metodi condivisi per il loro monitoraggio e per la valutazione del contributo delle politiche attuali e future al loro raggiungimento sono individuate in un ulteriore documento oggetto di successiva proposta da parte del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con gli altri Ministeri secondo le materie di competenza da sottoporre all’esame di questo Comitato ... 2.2. Il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare costituisce un tavolo interistituzionale, composto dalle Regioni, dal Ministero dell’economia e delle finanze e dagli altri Ministeri, secondo le materie di competenza, ai fini dell’affinamento dei contenuti della Strategia*”. Analogamente, l’orizzonte temporale più differito - rispetto a quello dell’1 luglio 2022 individuato dalla deliberazione impugnata - contenuto nella “*Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Strategia europea per la plastica nell’economia circolare*” in data 16 gennaio 2018, è destinato a perdere decisamente consistenza a fronte della precisazione che “*Già nel 2015 la Commissione ha proposto di arrivare a riciclare entro il 2025 almeno il 55% di tutti gli imballaggi di plastica nell’UE*”. Risulta poi configurabile quale mera enunciazione di principio la Direttiva 2018/851 del Parlamento e del Consiglio europeo del 30 maggio 2018, che, al punto 31, prevede che “*È necessario che gli Stati membri prendano misure volte a promuovere la prevenzione e la riduzione dei rifiuti alimentari in linea con l’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite (ONU) ... entro il 2030. ... Al fine di contribuire al conseguimento dell’obiettivo di sviluppo sostenibile dell’ONU e di garantire di essere sulla buona strada in tal senso, gli Stati membri dovrebbero mirare a conseguire un obiettivo indicativo di riduzione dei rifiuti alimentari a livello di Unione del 30 % entro il 2025 e del 50 % entro il 2030*”.

VI) Si è già detto che la consistenza delle misure locali per ridurre l’utilizzo di prodotti monouso risulta ben modesta nel contesto provinciale e di ancor più modesta consistenza appaiono le misure ritenute legittime della deliberazione impugnata. Tali circostanze non solo sostanziano la gradualità degli interventi disposti, viceversa negata dalle ricorrenti, ma altresì consentono agli operatori economici sui quali le nuove misure andranno ad incidere l’esaurimento delle scorte come previsto dal decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 196, attuativo della direttiva 2019/904/UE, all’articolo 6 (“*A decorrere dal 3 luglio 2024, i prodotti di plastica monouso elencati nella parte C dell’allegato i cui tappi e coperchi sono di plastica possono essere immessi sul mercato solo se i tappi e i coperchi restano attaccati ai contenitori per la durata dell’uso previsto del prodotto. Ai fini del presente*

comma i tappi e coperchi di metallo con sigilli di plastica non sono considerati fatti di plastica. 2. La messa a disposizione sul mercato nazionale dei prodotti di cui al comma 1 è consentita, fino all'esaurimento delle scorte, a condizione che possa esserne dimostrata l'immissione sul mercato in data antecedente alla effettiva decorrenza dell'obbligo di cui al comma 1" e, all'articolo 7 ("La messa a disposizione sul mercato nazionale, come definita all'articolo 3, comma 1, lettera g), dei prodotti in plastica monouso non conformi ai requisiti di marcatura di cui al comma 1, è consentita fino ad esaurimento delle scorte, a condizione che possa esserne dimostrata l'immissione sul mercato in data antecedente alla decorrenza dell'obbligo di cui al primo comma").

VII) Nè ha miglior sorte la censura che lamenta carenza di istruttoria e adeguata motivazione.

I contorni di fatto e di diritto della fattispecie riguardante gli eventi organizzati patrocinati o finanziati dalla Provincia escludono profili riguardanti tali vizi. Si consideri che le misure approntate al fine di ridurre i prodotti usa e getta e ritenute legittime non originano da una estemporanea, autonoma ed ambiziosa iniziativa della Provincia avulsa da ogni contesto di approfondimento scientifico. Invero la Provincia, che da tempo rivolge puntuale e doverosa attenzione ai temi dell'ambiente, ha partecipato alle riunioni del tavolo tecnico istituito a livello nazionale per la predisposizione da parte del Ministero della transizione ecologica dei CAM per i servizi di ristorazione, e in tali occasioni ha incontrato le associazioni di categoria e successivamente ha approvato i propri CAM in tutta coerenza con gli sviluppi della conoscenza circa il riciclo dei materiali. Dalle pur succinte argomentazioni spese nell'atto impugnato emerge l'adeguatezza dell'istruttoria così come è dato esaustivamente conto delle ragioni che hanno condotto la Provincia ad intervenire nel settore. E ciò, va detto, senza che occorra un particolare sforzo per intuire o presumere quelle che possano essere state le ragioni recondite poste a base dell'azione amministrativa. D'altra parte, va pure considerato che il comma 2 dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241 - e del pari il comma 2 dell'art. 4 della legge provinciale 30 novembre 1992, n. 23 - dispone che *"La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale"* e che proprio tale natura è stata accertata quanto alla deliberazione n. 2089 del 2021. Ne consegue che l'obbligo motivazionale è senz'altro sufficientemente adempiuto attraverso l'indicazione del fatto costitutivo della decisione, che ne giustifica l'adozione. Eventuali fatti impeditivi all'adozione dell'atto quali quelli nella fattispecie in esame dedotti con il ricorso *"possono essere contrastate dall'Amministrazione resistente in sede giurisdizionale, anche negando la sussistenza del fatto impeditivo ex adverso allegato: in tale caso, non si integra la motivazione del provvedimento"* (cfr. Cons. Stato Sez. VI, 04/04/2022, n. 2441).

Quanto allo sviamento di potere che le ricorrenti denunciano nell'assunto che la Provincia sarebbe orientata ideologicamente nelle scelte che riguardano l'ambiente, è appena il caso di rilevare, che secondo una consolidata giurisprudenza, anche di questo Tribunale (*ex multis*, T.R.G.A. Trentino Alto Adige, Trento, 6 maggio 2022, n. 91 e 12 marzo 2021, n. 36), tale vizio si configura in presenza di una comprovata divergenza fra l'atto e la sua funzione tipica, ossia laddove il potere sia esercitato per finalità diverse da quelle enunciate dal legislatore con la norma attributiva dello stesso, in particolare quando l'atto è stato determinato da un interesse diverso da quello pubblico (cfr. sul punto, *ex plurimis*, TAR Veneto, sez. I, 28 aprile 2017, n.420). Peraltro tale grave censura va supportata con precisi e concordanti elementi di prova, idonei a dare conto delle divergenze dell'atto dalla sua funzione tipica, di talché la parte ricorrente non può limitarsi a formulare, come nella fattispecie in esame, una mera supposizione circa l'intento sviato dell'Amministrazione (cfr. sul punto, ad es., Cons. Stato, sez. V, 26 luglio 2021, n. 5532). Al riguardo si osserva, ed è considerazione conclusiva, che il fatto che l'Amministrazione, del tutto legittimamente, non aderisca alle posizioni delle deducenti non basta per certo ad insinuare il perseguimento di un interesse ideologico e non pubblico da parte dell'Amministrazione stessa.

VIII) Priva di pregio risulta, infine, anche la contestazione relativa alla natura sanzionatoria delle previsioni per cui per l'acqua, le bevande calde e le bevande fredde "*L'erogazione del bicchiere prevede un costo aggiuntivo almeno di € 0,50*" e per le posate è previsto il "*... pagamento ad un prezzo almeno pari a € 1,00 cad.*". Il Collegio, con riferimento ai profili ritenuti legittimi dell'impugnata deliberazione, ritiene, contrariamente a quanto assunto dalle ricorrenti, che il costo del bicchiere non sia suscettibile di integrare un'atipica sanzione amministrativa imposta in violazione del principio di legalità di cui all'articolo 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689, bensì si configuri quale mero corrispettivo economico per il prodotto fornito, atto a disincentivarne l'acquisto, in coerenza con le finalità della deliberazione.

IX) In conclusione il ricorso è fondato e deve essere accolto quanto alla parte della deliberazione impugnata che prevede prescrizioni aventi efficacia dall'1 gennaio 2023 attinenti l'applicazione dei CAM di cui all'allegato 1 della deliberazione contestata alle procedure di affidamento da parte degli enti pubblici trentini, dagli enti strumentali e dalle società partecipate, di servizi di ristoro a mezzo di distributori automatici, della gestione di bar e della somministrazione di panini. Per l'effetto la deliberazione impugnata deve essere annullata nella parte in cui prevede l'applicazione dei CAM nell'ambito delle suddette procedure di affidamento nonché quanto ai CAM di cui ai punti I e III dell'allegato 1 dell'impugnata deliberazione. Per il resto, con riferimento alle prescrizioni aventi efficacia dall'1 luglio 2022 riguardanti il marchio "*Eco-Eventi Trentino*" e il marchio

“Ecoristorazione Trentino” ottenibili dalla ristorazione privata nonché gli eventi organizzati, co-organizzati, patrocinati o finanziati dalla Provincia il ricorso deve essere respinto.

X) L’esito del giudizio, nonché la peculiarità delle questioni trattate, giustificano la compensazione delle spese.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di giustizia amministrativa per la Regione autonoma del Trentino – Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe indicato, in parte lo accoglie e per la restante parte lo respinge nei sensi di cui in motivazione. Per l’effetto la deliberazione impugnata deve essere annullata nella parte in cui prevede con decorrenza 1 gennaio 2023 l’applicazione dei CAM nell’ambito delle procedure di affidamento nonché quanto ai CAM di cui ai punti I e III dell’allegato 1 dell’impugnata deliberazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’Autorità amministrativa.

Così deciso in Trento nella camera di consiglio del giorno 7 aprile 2022, con l’intervento dei magistrati:

Fulvio Rocco, Presidente

Carlo Polidori, Consigliere

Antonia Tassinari, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Antonia Tassinari

IL PRESIDENTE

Fulvio Rocco

IL SEGRETARIO