Divieto di commercializzazione ed uso di sacchetti, contenitori e stoviglie monouso non biodegradabili

T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. I 22 settembre 2020, n. 1917 - Ferlisi, pres.; Zafarana, est. - Federazione Gomma Plastica, Diesse s.r.l. e Bibo Italia S.p.A. (avv.ti Ferrari, Lo Voi, Miceli) c. Comune di Santa Flavia (n.c.) ed a.

Ambiente - Ordinanza presidenziale - Divieto di commercializzazione ed uso di sacchetti, contenitori e stoviglie monouso non biodegradabili - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO

1.1. Con ricorso ritualmente notificato e depositato le ricorrenti Federazione Gomma Plastica, Diesse S.r.l. e Bibo Italia S.p.a., hanno impugnato, chiedendone l'annullamento previa sospensione degli effetti, l'ordinanza n. 05 del 5.2.2019 del Sindaco di Santa Flavia (PA) recante *"Ordinanza Presidenziale n. 04/Rif del 07.06.18; progetto di raccolta differenziata 'Cambia volto a Santa Flavia' Divieto di commercializzazione ed uso di sacchetti, contenitori e stoviglie monouso non biodegradabili. 'Santa Flavia plastic free'",* pubblicata sull'Albo Pretorio comunale on line dal 6.2.2019 al 21.2.2019.
Hanno altresì impugnato le circolari in epigrafe indicate emesse dall'Assessorato al Territorio e Ambiente della Regione Siciliana.
1.2. Il ricorso è affidato ad un unico articolato profilo di censura con sui si contesta la violazione di norme costituzionali, di norme di legge e di regolamenti comunitari in relazione alla materia di che trattasi, con particolare riferimento anche alla contestata competenza del Sindaco ad emanare in specie i provvedimenti ex art. 50 T.U.E.L., attesi altresì i profili discendenti dalla normativa comunitaria sulla tempistica stabilita per i divieti di commercializzazione dei prodotti in plastica monouso.
1.3. In data 03/05/2019 si è costituita, con atto di mera forma, l'Avvocatura Distrettuale dello Stato per le Amministrazioni statali e regionali intimate.
1.4. Il Comune di Santa Flavia, pur ritualmente intimato, non si è costituito in giudizio.
1.5. Con ordinanza n.625 del 16/05/2019 la Sezione ha disposto acquisirsi dall'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente documentati chiarimenti in ordine ai fatti di causa, con specifico riferimento alle censure articolate in ricorso in margine alle citate circolari e al D.A. 319/Gab del 5.8.2016, nonché – attesa la rilevanza ambientale della questione - ad eventuali direttive regionali concernenti il tema della raccolta differenziata dei rifiuti e di possibili limitazioni al commercio ed all'uso di oggetti e materiali di plastica (monouso e non biodegradabili) sull'intero territorio siciliano.
1.6. La richiesta istruttoria non è stata adempiuta dall'Assessorato in tempo utile per la camera di consiglio del 4 luglio 2019.
1.7. Con successiva ordinanza n.807 del 04-06/07/2019 la domanda cautelare è stata accolta.
1.8. In data 5/07/2019 l'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente ha adempiuto all'ordinanza istruttoria, depositando la chiesta relazione con i documentati chiarimenti in ordine ai fatti di causa.
1.9. In data 09/05/2020 la difesa erariale ha depositato una memoria difensiva chiedendo l'estromissione dal giudizio sia dell'Amministrazione statale, essendo l'ordinanza impugnata emessa dal Sindaco di Santa Flavia (ancorché ex art. 50 T.U.E.L.), nonché delle stesse amministrazioni regionali tenuto conto che le circolari sono state impugnate soltanto in via precauzionale da parte ricorrente e peraltro attengono alle modalità relative alla conduzione in concessione del demanio marittimo.
1.10. Parte ricorrente ha depositato una memoria conclusionale con la quale ha insistito per l'accoglimento del ricorso e successivamente ha anche depositato note di udienza ai sensi dell'art. 4 D.L. n. 28/2020.
1.11. Alla pubblica udienza del 2 luglio 2020, svoltasi in collegamento da remoto, la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

2. Preliminarmente va scrutinata l'istanza di estromissione dal giudizio presentata dall'Avvocatura dello Stato sia con riferimento all'Amministrazione statale, sia con riferimento alle amministrazioni regionali.
Il Collegio osserva, in conformità alla costante giurisprudenza, che in caso di mera azione di annullamento, come nel caso in esame, avverso un'ordinanza contingibile e urgente, adottata dal Sindaco, in qualità di Ufficiale del Governo, il ricorso va notificato allo stesso Sindaco presso la sede comunale, essendo i provvedimenti da lui emessi quale ufficiale di governo imputabili al Comune, di cui egli stesso è organo. Per tale ragione deve essere disposta l'estromissione dal giudizio del Ministero dell'Interno.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

Può inoltre convenirsi con l'Avvocatura distrettuale dello Stato che nel caso di specie difetti altresì la legittimazione passiva delle Amministrazioni regionali intimate: a) sia in relazione alla Presidenza e agli Assessorati diversi da quello del Territorio e dell'Ambiente, stante la soggettività giuridica differenziata dei vari rami dell'Amministrazione della Regione Siciliana e non venendo in rilievo atti o provvedimenti imputabili alle predette amministrazioni; b) sia in relazione allo stesso Assessorato al Territorio e all'Ambiente, atteso che l'ordinanza sindacale impugnata non risulta collegabile ai provvedimenti e alle circolari con cui il predetto Assessorato ha disciplinato e condizionato il rilascio dei provvedimenti di concessione di beni demaniali.
Per tali ragioni, pertanto, deve essere disposta l'estromissione dal giudizio anche delle amministrazioni regionali.
3. Nel merito il ricorso è fondato e va accolto per le considerazioni che seguono.
Con l'impugnata ordinanza il Sindaco del Comune di Santa Flavia, ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L., ha essenzialmente vietato la commercializzazione e l'utilizzo, su tutto il territorio comunale, di posate, piatti, bicchieri, cannucce, mescolatori di bevande monouso in materiale non biodegradabile a decorrere dall'8.2.2019 e senza alcun preciso limite temporale.
Come già evidenziato con l'ordinanza cautelare n.807/2019, rimasta inoppugnata, nel caso di specie non sono rinvenibili i presupposti per l'esercizio del poteri contingibili ed urgenti del Sindaco del Comune di Santa Flavia, ai sensi e per gli effetti dell'art. 50 D.Lgs. 267/2000, atteso che:
- il contenuto dispositivo dell'ordinanza impugnata appare in evidente contrasto con la normativa nazionale vigente (art. 1, comma 802, l. 145/2018 che ha introdotto nel d.lgs. 152/2006 il nuovo art. 226 quater, dedicato alle "Plastiche monouso") e con la normativa comunitaria in materia, appunto, di plastiche monouso;
- difettano i presupposti di legge per il ricorso all'ordinanza contingibile ed urgente, sia sotto il profilo della mancanza del requisito della eccezionalità e imprevedibilità della situazione che con essa si intenderebbe fronteggiare, sia sotto il profilo della mancata previsione di un limite temporale di efficacia;
- non risulta comprovata l'esistenza di una vera e propria documentata emergenza, anche in relazione al conferimento e alla raccolta dei rifiuti, che non fosse risolvibile con gli ordinari strumenti organizzativi del servizio di raccolta.
Ed invero:
- il 16 gennaio 2018 la Commissione Europea (come peraltro riportato nello stesso provvedimento impugnato) ha adottato la "Strategia Europea per la plastica" al fine di rendere riciclabili tutti gli imballaggi in plastica nell'UE, ma ciò entro l'anno 2030;
- la "*plenaria*" del Parlamento europeo, in data 27/03/2019, ha approvato definitivamente il divieto di utilizzare oggetti in plastica monouso, come piatti posate, cannucce e bastoncini, ma a partire dall'anno 2021;
- allo stato non risulta ancora essere stata adottata (e infatti non risulta richiamata nel provvedimento impugnato) alcuna disposizione nazionale o regionale attuativa della disciplina comunitaria.
Quanto fin ora precisato, ha trovato conferma sia in sede cautelare dinanzi il Consiglio di Stato (ordinanza n. 4273/2019) sia dinanzi ad alcuni Tribunali Amministrativi Regionali (cfr. TAR Veneto, ord. n. 563/219).
Il Collegio, in particolare, ritiene mutuabile al caso in esame la motivazione della sentenza emessa su fattispecie del tutto analoga dal T.A.R. Puglia, Bari n. 1063 del 23/07/2019 (non appellata) il quale ha ritenuto che il provvedimento sindacale:
a) era *stato adottato non sulla base di una situazione di pericolo bensì al fine di "diminuire la percentuale di rifiuti dannosi per l'ambiente, a favore di utensili riutilizzabili; diminuire il ricorso a materie prime non rinnovabili (petroli); salvaguardare l'ecosistema quale fonte di inestimabile ricchezza*";
b) non esplicitava *alcuna motivazione in ordine alle ragioni che rendono impossibile il ricorso agli strumenti di azione ordinaria al fine di conseguire i predetti obiettivi*;
c) recava *un divieto non solo privo di un termine di efficacia finale, ma finanche differito nella sua efficacia iniziale*.
Ed anche a non voler considerare l'atto impugnato alla stregua di ordinanza *extra ordinem*, lo stesso è stato comunque ritenuto privo di idonea base normativa: ciò in quanto "*al momento dell'adozione dell'ordinanza gravata non sussisteva alcuna fonte normativa europea vincolante, né per gli Stati membri né, a fortiori, per gli enti locali; il che rende evidentemente ultroneo l'esame del contenuto della sopravvenuta 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"*.
Infatti la direttiva (UE) 2019/904, ai sensi dell'articolo 18, è entrata in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, avvenuta il 12 giugno 2019 e, dunque, il 2 luglio 2019. In relazione al termine di recepimento, l'articolo 17, comma 1, prima parte, dispone che "*Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 3 luglio 2021*". Per il resto è notorio che la competenza ad adottare le misure di recepimento di normative europee spetta allo Stato e non al Comune.
Come rimarcato nella sentenza citata, con motivazione mutuabile anche nel caso in esame, al momento dell'adozione dell'atto gravato, l'unico divieto vigente era quello della commercializzazione di borse di plastica di cui all'articolo 226-*bis* del codice dell'ambiente, introdotto dall'articolo 9-bis, comma 1, lett. g), del decreto legge 20 giugno 2017 n. 91, significativamente rubricato "*Disposizioni di attuazione della direttiva (UE) 2015/720 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2015, che modifica la direttiva 94/62/CE per quanto riguarda la riduzione dell'utilizzo si borse di plastica in materiale leggero. Procedura d'infrazione n. 2017/0127*".

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

4. In conclusione, per tutti i surriferiti motivi, l'ordinanza sindacale impugnata non resiste alle censure proposte e per l'effetto, va annullata.
5. Le spese seguono la soccombenza e vanno imputate al Comune di Santa Flavia, mentre possono essere compensate nei confronti delle altre amministrazioni.
P.Q.M.
Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:
a) dispone l'estromissione dal giudizio del Ministero dell'Interno, dell'Assessorato del Territorio e dell'Ambiente, della Presidenza della Regione Siciliana, dell'Assessorato dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità e dell'Assessorato della Salute;
b) annulla l'ordinanza sindacale n. 05 del 5.2.2019 del Sindaco di Santa Flavia;
c) condanna il Comune di Santa Flavia al pagamento delle spese di lite in favore di parte ricorrente, che liquida in complessivi € 1.500,00 (Euro millecinquecento/00), oltre accessori così come per legge e refusione del contributo unificato; spese compensate per le restanti parti.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 2 luglio 2020, svoltasi in collegamento da remoto ai sensi e per gli effetti dell'art. 84, comma 6, del Decreto Legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, e del decreto presidenziale n. 48 del 30 maggio 2020, con l'intervento dei magistrati:

(Omissis)

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it