REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1217 del 2019, proposto da
Federazione Gomma Plastica, Diesse S.r.l., Bibo Italia S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Giuseppe Franco Ferrari, Chiara Giubileo, Fernando Lo Voi, Maria Beatrice Miceli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Maria Beatrice Miceli in Palermo, via Nunzio Morello, 40;

contro

Comune di Trapani non costituito in giudizio;
Ministero dell'Interno, Dipartimento Regionale dell'Acqua e dei Rifiuti, Presidente Regione Siciliana, Regione Sicilia - Assessorato dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità, Regione Sicilia - Assessorato della Salute, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale, domiciliataria ex lege in Palermo, via Valerio Villareale, 6;

nei confronti

Comune di Erice, Regione Sicilia - Assessorato del Territorio e dell'Ambiente non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- dell'ordinanza n. 32 del 29.3.2019 del Sindaco di Trapani recante “Incremento della raccolta differenziata e riduzione dell'impatto della plastica sull'ambiente: ‘Trapani Comune Plastic Free'”, pubblicata sull'Albo Pretorio comunale on line dal 29.3.2019 al 13.4.2019,

- nonché di ogni altro atto e comportamento preordinato, conseguenziale e comunque connesso, ed in specie, occorrendo, ove da ritenersi atti presupposti, i) della circolare dell'Assessore del Territorio e dell'Ambiente della Regione Siciliana prot. n. 4846/Gab del 6.12.2018; ii) della circolare n. 42304 del 3.7.2018 e del D.A. 319/Gab del 5.8.2016, entrambi dell'Assessore del Territorio e dell'Ambiente della Regione Siciliana richiamati nella circolare di cui al punto i); iii) della intesa con il Comune di Erice (TP), di contenuto non noto, richiamata nell'ordinanza gravata.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno, del Dipartimento Regionale dell'Acqua e dei Rifiuti, del Presidente Regione Siciliana, della Regione Sicilia - Assessorato dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità e della Regione Sicilia - Assessorato della Salute;

Visti tutti gli atti della causa;

Vista l’ordinanza n. 744/2019 e la successiva ordinanza cautelare n. 798/2019;

Visti gli articoli 84 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, e 4 del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 134 del 22 maggio 2020, recante “Regole tecnico-operative per l’attuazione del processo amministrativo telematico, nonché per la sperimentazione e la graduale applicazione dei relativi aggiornamenti”;

Visto il decreto presidenziale n. 48 del 30 maggio 2020;

Visto l'art. 4 del Decreto Legge 30 aprile 2020, n. 28, comma 1, penultimo periodo, ai sensi del quale "In alternativa alla discussione possono essere depositate note di udienza fino alle ore 9 antimeridiane del giorno dell'udienza stessa o richiesta di passaggio in decisione e il difensore che deposita tali note o tale richiesta è considerato presente a ogni effetto in udienza";

Viste le note d'udienza depositate dalla Federazione ricorrente in data 26 giugno 2020;

Relatore nell'udienza pubblica 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, il dott. Roberto Valenti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso ritualmente notificato e depositato la Federazione Gomma Plastica, la società DIESSE S.R.L., e la società BIBO ITALIA S.P.A., hanno impugnato, chiedendone l'annullamento previa sospensione degli effetti, l'ordinanza sindacale emessa dal Comune di Trapani volta ad impedire, a decorrere dall'1/5/2019 e senza fissare alcun limite temporale, la commercializzazione e l'utilizzo, su tutto il territorio comunale, per quel che qui rileva, di posate, piatti, bicchieri di qualsiasi dimensione, cannucce, mescolatori di bevande monouso in materiale non biodegradabile e compostabile. Sono altresì impugnate le circolari in epigrafe indicate emesse dall'Assessorato al Territorio e Ambiente della Regione Siciliana e l'intesa sottoscritta tra il Comune di Trapani e il Comune di Erice, dal contenuto non noto, richiamata dell'ambito dell'ordinanza sindacale impugnata.

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 stabilità per i divieti di commercializzazione sui prodotti in plastica monouso.

Resiste l'Avvocatura distrettuale dello Stato per le Amministrazioni statali e regionali intimate.

Il comune di Trapani, che ha adottato l'impugnata ordinanza, ed il Comune di Erice, ritualmente intimati, non hanno resistito al ricorso.

Con ordinanza n. 744/2019 sono stati disposti incombenti istruttori, con sospensione interinale dell'ordinanza sindacale impugnata.

Con successiva ordinanza n.798/2019 la domanda cautelare è stata accolta.

In prossimità della udienza di trattazione l'Avvocatura distrettuale dello Stato ha depositato memoria chiedendo l'estromissione dal giudizio dell'Amministrazione statale, essendo l'ordinanza impugnata emessa dal Sindaco di Trapani (ancorché ex art. 50 T.U.E.L.), nonché delle stesse amministrazioni regionali tenuto conto che le circolari (in via precauzionale) impugnate dai ricorrenti attengono alle modalità relative alla conduzione del demanio marittimo.

Parte ricorrente ha insistito per l'accoglimento del ricorso con memoria conclusiva depositando altresì, ai sensi dell'art. 4 D.L. n. 28/2020, note di udienza.

Alla pubblica udienza del 2 luglio 2020, svoltasi in collegamento da remoto, la causa è stata posta in decisione.

Preliminarmente va scrutinata l'istanza di estromissione dal giudizio presentata dall'Avvocatura dello Stato sia in relazione all'Amministrazione statale, sia in relazione alle amministrazioni regionali.

Il Collegio osserva, in conformità alla giurisprudenza costante, 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. Diverso sarebbe il caso, in specie non sussistente, in cui oltre all'annullamento siano esperite azioni di pagamento diverse, fondate su responsabilità per atto lecito, come ancora di recente precisato dalla Corte di Cassazione con la sentenza della Sezione I, 28 febbraio 2019, n. 5970.

Per tali ragioni deve essere disposta l'estromissione dal giudizio dell'Amministrazione statale intimata.

In relazione all'ulteriore profilo, può 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 all'Assessorato al Territorio e all'Ambiente, atteso che l'ordinanza sindacale impugnata non risulta collegabile ai provvedimenti e le circolari con cui il predetto Assessorato ha disciplinato e condizionato il rilascio dei provvedimenti di concessione di beni demaniali.

Nel merito il ricorso è fondato e va accolto per le considerazioni che seguono e che trovano anticipazione in quanto già precisato con l'ordinanza cautelare di accoglimento n. 798/2019.

Con l'impugnata ordinanza n. 32 del 29.3.2019, il Sindaco del Comune di Trapani, ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L., ha essenzialmente stabilito, esclusi i punti 1 e 5, che : *"... a decorrere dal primo Maggio 2019:... 2. i titolari che esercitano sul territorio comunale le attività di somministrazione alimenti e bevande, sia a posto fisso che itinerante quali la ristorazione, i bar, i ristoranti, le pizzerie, le paninerie, takeaway, pub e attività similari aventi quale finalità la somministrazione di alimenti e bevande (inclusi gli stabilimenti balneari e i chioschi), potranno distribuire agli acquirenti esclusivamente posate, piatti, bicchieri (di qualsiasi dimensione), cannucce, mescolatori di bevande monouso in materiale biodegradabile e compostabile. E' consentito esclusivamente per i successivi 60 giorni a decorrere dall'entrata in vigore della presente ordinanza, l'utilizzo delle eventuali scorte; 3. agli esercenti per i generi alimentari, quali supermercati, botteghe di vicinato, salumerie etc. e ogni altro esercizio e centro vendita abilitato alla vendita di stoviglie per alimenti, è fatto esplicito divieto di vendita di qualsiasi materiale monouso in plastica ed altro materiale non biodegradabile quali piatti, bicchieri (di qualsiasi dimensione), cannucce, posate... mescolatori di bevande. A decorrere da tale data sarà consentita la vendita esclusivamente di stoviglie e materiale biodegradabile. E' consentito esclusivamente per i successivi 90 giorni a decorrere dall'entrata in vigore della presente ordinanza, l'utilizzo delle eventuali scorte; 4. in occasione di feste pubbliche, manifestazioni, eventi sportivi di qualsiasi genere, concernenti sagre, mercatini ed eventi similari, sia occasionali che periodici, vietare a commercianti, privati, associazioni, enti etc. di commercializzare e/o distribuire agli espositori partecipanti, agli utenti e ai turisti... stoviglie (piatti, bicchieri, posate, cannucce, bastoncini mescolatori etc.) che non siano realizzati in materiale biodegradabile e compostabile;... 6. a tutti i visitatori di questo comune è fatto obbligo di utilizzare esclusivamente posate, piatti, bicchieri... monouso in materiale biodegradabile e compostabile", nonché nella parte in cui si prevede che ai trasgressori "sarà comminata una sanzione pecuniaria da €. 50,00 (euro cinquanta/00) ad € 500,00 (euro cinquecento/00) ai sensi dell'art. 7-bis del D.Lgs. 267/2000, come introdotto dall'art. 6 della Legge n. 3 del 16/1/2003. I trasgressori del suddetto obbligo sono ammessi al pagamento in misura ridotta, da effettuarsi entro*

60 gg. dalla contestazione immediata della violazione o dalla notificazione della violazione, ai sensi dell'art. 16 della L. 689/81. Qualora il trasgressore sia un esercente commerciale che incorra più di due volte nella violazione della presente ordinanza nell'arco di sei mesi, si procederà, oltre ad irrogare la sanzione amministrativa nella misura massima, anche alla sospensione temporanea dell'attività commerciale di vendita per almeno giorni 7".

Come già evidenziato con la citata ordinanza cautelare, rimasta inoppugnata, nel caso di specie non sono rinvenibili i presupposti per l'esercizio del poteri contingibili ed urgenti del Sindaco del Comune di Trapani, ai sensi e per gli effetti dell'art. 50 D.Lgs. 267/2000, non essendo stata comprovata l'esistenza di una vera e propria documentata emergenza, anche in relazione al conferimento e raccolta dei rifiuti, che non fosse risolvibile con gli ordinari strumenti organizzativi del servizio di raccolta.

Ed invero:

-come riportato nello stesso provvedimento impugnato, 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 dal 2021;

-come riconosciuto dal Dipartimento Regionale delle Acque e dei Rifiuti con il rapporto informativo versato in atti il 03 luglio 2019 prot. 28591 (in riscontro all'ordinanza istruttoria), con decisione del 21 maggio 2019 il Consiglio UE ha dato il via libera alla direttiva per la riduzione della plastica monouso stabilendo di mettere al bando alcuni prodotti (posate, piatti cannucce, bastoncini cotonai e palette per mescolare bevande) sempre a partire dal 2021;

-allo stato non risulta essere stata adottata, né è richiamata, alcuna disposizione nazionale o regionale attuativa della disciplina comunitaria.

Quanto fin ora precisato, ha trovato conforto sia in sede cautelare innanzi il Consiglio di Stato (n. 4273/32019, versata in atti da parte ricorrente) e da alcuni Tribunali Amministrativi Regionali (cf.r TAR Veneto, ord. n. 563/219).

Il Collegio ritiene di poter condividere, inoltre, il costrutto motivazionale della sentenza di merito emessa, su fattispecie del tutto analoga, dal T.A.R. Publia, Bari, di cui alla sentenza della Sezione seconda (non appellata) n. 1063 del 23/07/2019 secondo cui anche in quella fattispecie, al pari della questione qui dedotta nel ricorso oggi in esame, 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, applicabile anche nel caso qui 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*".

In conclusione, il provvedimento sindacale impugnato non resiste alle censure mosse nel ricorso, risultando quindi illegittimo. L'ordinanza va quindi annullata in accoglimento del ricorso.

Le spese seguono la soccombenza e vanno imputate al Comune di Trapani, 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, del Dipartimento Regionale dell'Acqua e dei Rifiuti, del Presidente Regione Siciliana, della Regione Sicilia - Assessorato dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità, della Regione Sicilia - Assessorato della Salute;

b)- annulla l'ordinanza sindacale n. 32 del 29.3.2019 del Sindaco di Trapani;

c) condanna il Comune di Trapani al pagamento delle spese di lite in favore dei 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:

Calogero Ferlisi, Presidente

Roberto Valenti, Consigliere, Estensore

Luca Girardi, Referendario

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Roberto Valenti	Calogero Ferlisi

IL SEGRETARIO