

Publicato il 07/08/2019

N. 04032/2019 REG.PROV.CAU.
N. 06927/2019 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

Il Consigliere delegato

ha pronunciato il presente

DECRETO

sul ricorso numero di registro generale 6927 del 2019, proposto dalla Regione **Puglia**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Leonilde Francesconi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Barberini, n. 36;

contro

Confida – Associazione Italiana Distribuzione Automatica, Assobibe – Associazione Italiana Industria Bevande Analcoliche, Mineracqua - Federazione Italiana delle Industrie delle Acque Minerali e delle Acque di Sorgente, Italgrob – Federazione Italiana dei Distributori Horeca, Spinel Caffè s.r.l., non costituiti in giudizio;

nei confronti

Ivs Italia s.p.a., WWF Italia Ong Onlus, non costituiti in giudizio;

per la riforma

dell'ordinanza cautelare del Tribunale Amministrativo Regionale per la **Puglia**– Sede di Bari, Sez. Unite, n. 315 del 30 luglio 2019, resa tra le parti, concernente il divieto di utilizzo, nelle aree demaniali marittime della Regione **Puglia** e nei locali pubblici con accesso a tali aree, di prodotti monouso per il trasporto, la conservazione e la fruizione di alimenti e bevande realizzati in materiale non compostabile.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Vista l'istanza di misure cautelari monocratiche proposta dalla parte ricorrente ai sensi degli artt. 56 e 62, comma 2, c.p.a.;

Considerato che le parti ricorrenti in primo grado hanno lamentato, avanti il T.a.r. per la **Puglia**, il contrasto dell'impugnata ordinanza dirigenziale regionale, emanata in data 5 aprile 2019 ed efficace a decorrere dal successivo 12 aprile, con il diritto nazionale ed europeo (segnatamente con la Direttiva Europea sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti in **plastica** sull'ambiente, approvata in via definitiva dal Consiglio dell'Unione Europea in data 21 maggio 2019) sotto distinti profili:

- violazione del principio di *stand-still*;
- attribuzione della potestà legislativa esclusiva nella materia "*tutela dell'ambiente*" allo Stato;
- adozione di un divieto assoluto di utilizzo e commercializzazione di prodotti in **plastica** monouso non contemplato dal diritto europeo, peraltro in assenza di alcuna previa consultazione con la Commissione Europea; tale divieto, oltretutto, determinerebbe un'ingiustificata restrizione o, comunque, distorsione del mercato nel settore *de quo*;
- irrazionalità dell'azione amministrativa, al lume della pericolosità per l'ambiente e la salute umana (anche) dei materiali compostabili;
- contraddittorietà e disparità di trattamento dell'azione amministrativa, in considerazione da un lato della possibilità di consumare, all'interno dei locali con accesso alla spiaggia, bevande in contenitori di vetro, dall'altro della formulazione di una deroga, sino al 30 settembre 2019, a favore delle sole bottiglie d'acqua in **plastica**, con esclusione di tutte le altre bevande parimenti commercializzate in contenitori di **plastica**;
- difetto di istruttoria dell'azione amministrativa, per mancanza di una previa verifica circa l'effettiva disponibilità sul mercato di "*recipienti per bevande in materiale compostabile in quantità sufficienti ad interi settori industriali*";

Rilevato che la Regione **Puglia**, ritualmente costituitasi in giudizio, ha eccepito, in rito, l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione attiva e di interesse al ricorso in capo alle ricorrenti e, nel merito, ha sostenuto l'infondatezza delle censure svolte *ex adverso*, giacché:

- l'ordinanza impugnata troverebbe “*la propria diretta fonte di legittimazione nella disciplina dettata con la L.R. n. 17/2015, ed in particolare nell'articolo 6, comma 1, lett. b)*”, che, “*nel prevedere l'esercizio in via esclusiva di specifiche prerogative in materia di demanio marittimo, attribuisce espressamente alla competenza della Regione la disciplina dell'utilizzazione delle aree demaniali marittime per finalità turistico ricreative, <<mediante ordinanze amministrative>>*”;
- la materia “*tutela dell'ambiente*” avrebbe “*natura trasversale*”, in quanto intersecante plurimi interessi pubblici settoriali;
- la disciplina regionale potrebbe stabilire, nelle materie di competenza, previsioni che, nel perseguire interessi di settore, determinino “*indirettamente l'effetto di innalzare il livello minimo di tutela imposto dallo Stato in materia ambientale*”;
- non vi sarebbe alcuna lesione dei “*principi comunitari di proporzionalità e ragionevolezza*”, perché l'ordinanza tende al perseguimento degli stessi fini generali cui è protesa la direttiva europea (“*prevenire e ridurre l'incidenza di determinati prodotti di plastica monouso ... sull'ambiente e sulla salute umana, e promuovere la transizione verso un'economia circolare con ... prodotti e materiali innovativi e sostenibili*”);
- non vi sarebbe alcun contrasto con siffatta direttiva, perché l'ordinanza si limita a vietare l'uso di prodotti in **plastica** monouso nelle sole aree demaniali marittime e non incide, viceversa, sulla produzione e distribuzione di tali prodotti, cui si rivolge la disciplina europea;
- non vi sarebbe difetto di istruttoria, alla luce della fase di consultazione che ha preceduto l'emanazione dell'ordinanza;

Considerato che il T.a.r. - premesso che “*nelle sue difese, la Regione sembra invocare, quale base giuridica dei disposti divieti di utilizzo, prevalentemente la sopravvenuta direttiva (UE) 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale UE il 12 giugno 2019 ed entrata in vigore 20 giorni dopo*” - ha accolto l'istanza cautelare, sostenendo che “*rebus sic stantibus non sembra esserci spazio perché la regione (a livello legislativo piuttosto che direttamente nell'esercizio delle funzioni amministrative)*” emani disposizioni *in subiecta materia*, giacché:

- “*il termine per il recepimento della direttiva è fissato al 3 luglio 2021*” e, comunque, “*la direttiva necessita di misure di recepimento spettanti allo Stato*”;

- “*non appare rintracciabile la norma (statale o regionale) su cui si fondano i divieti?*” disposti dalla Regione;
 - la direttiva non “*non possiede le caratteristiche per ritenerla self-executing?*”;
- Osservato che, nell’atto di appello, la Regione ripropone criticamente le argomentazioni difensive già spese in prime cure, precisando di non avere affatto invocato, quale fondamento giuridico dell’ordinanza gravata, la disciplina europea;
- Rilevato che l’atto di appello risulta notificato a mezzo posta e che, allo stato, è versata agli atti la prova dell’avvenuta spedizione per la notifica del ricorso presso il domicilio eletto *ex adverso* in prime cure;
- Ritenuto che le eccezioni di rito svolte in prime cure dalla Regione ed in questa sede riproposte siano prive, all’esame tipico della fase, di evidente ed immediata fondatezza;
- Premesso, quanto al merito, che:
- la gestione del demanio marittimo è conferita alle Regioni dall’art. 105 d.lgs. n. 112 del 1998;
 - la l.r. 10 aprile 2015, n. 17, nell’ambito della “*gestione integrata della costa?*”, reca la disciplina unitaria circa “*l’esercizio delle funzioni amministrative connesse alla gestione del demanio marittimo?*” nel territorio regionale;
 - all’art. 6 la l.r. in parola prevede, *inter alia*, che “*la Regione ... disciplina l'utilizzazione delle aree demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, mediante ordinanze amministrative?*”;
- Osservato, pertanto, che l’ordinanza in questa sede impugnata, come del resto indicato nella relativa epigrafe, è stata emanata in applicazione di tale disposizione legislativa regionale, che, dunque, costituisce il fondamento normativo del potere esercitato;
- Rilevato, inoltre, che l’articolata ordinanza in questa sede impugnata è volta a perseguire, in via primaria, l’interesse pubblico di settore ad una ordinata, sicura, armonica e civile fruizione del demanio marittimo e che l’incidenza in materia ambientale si presenta come indiretta e secondaria, con conseguente infondatezza, *scilicet* ad un esame tipico della fase, delle doglianze in punto di violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato, in disparte ogni considerazione circa l’eventuale necessità della previa formulazione di questione di legittimità costituzionale della disposizione legislativa regionale recata dall’art. 6 l.r. 10 aprile 2015, n. 17;

Rilevato peraltro che, in linea di principio, le Regioni possono dettare, nell'ambito delle materie rientranti nella propria competenza, disposizioni che indirettamente determinino standard di tutela ambientale più elevati di quelli fissati da norme statali;

Ritenuto poi che, a prescindere dal fatto che la direttiva UE 2019/904 è successiva all'ordinanza regionale *de qua*, non si apprezzano elementi evidenti ed univoci di contrasto con la disciplina europea, giacché:

- la direttiva in questione impone agli Stati l'adozione di misure volte proprio alla “*riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente*”, con particolare riferimento a quello costiero e marino;

- la direttiva, invero, distingue i prodotti in **plastica** monouso in vari sottogruppi e, in relazione a ciascuno di essi, reca specifiche previsioni: in particolare, la direttiva rispettivamente indica l'obiettivo della “*riduzione ambiziosa e duratura del consumo*” (gruppo A); dispone il divieto di immissione sul mercato (gruppo B); specifica le caratteristiche che condizionano l'immissione sul mercato (gruppi C e D); stabilisce l'istituzione di specifici regimi di responsabilità del produttore (gruppo E); impone agli Stati obiettivi minimi di raccolta differenziata (gruppo F); dispone l'adozione di misure di sensibilizzazione dei consumatori (gruppo G);

- l'ordinanza in parola non incide su alcuna di siffatte previsioni, posto che non concerne né la fase della produzione, né quella della generale distribuzione sul mercato dei prodotti in **plastica** monouso, ma si limita a disciplinarne l'uso esclusivamente nelle aree del demanio marittimo e nei locali aperti al pubblico con accesso diretto al demanio marittimo;

- l'ordinanza, inoltre, non ha *in parte qua* un contenuto dispositivo che, all'esame tipico della fase, si presenti idoneo a distorcere il mercato interno o, più in generale, ad avere diretti, palesi e concreti impatti transfrontalieri;

Osservato che l'assunto difetto di istruttoria e la contestata contraddittorietà dell'ordinanza si risolvono in una critica indiretta al merito dell'ordinanza stessa, come tale estranea alla giurisdizione di legittimità attribuita a questo Giudice;

Rilevato, infine, che l'assunta pericolosità dei materiali compostabili non risulta acclarata con la necessaria ed univoca evidenza scientifica e, comunque, non trova riscontro – a

differenza della **plastica** monouso – in provvedimenti normativi;

Ritenuto, conclusivamente, che l'istanza cautelare svolta dalle parti ricorrenti in prime cure si palesa, all'esame tipico della fase, sprovvista di *fumus* e che, quanto al *periculum*, la stagione estiva in corso non consente oggettivamente di procrastinare sino alla prossima camera di consiglio la decisione cautelare d'appello cui è chiamato questo Consiglio;

Ritenuto, pertanto, che ricorrano i presupposti di cui all'art. 56 c.p.a.;

P.Q.M.

Accoglie, salva ogni futura delibazione collegiale, l'istanza cautelare svolta dalla Regione **Puglia** e, per l'effetto, sospende l'esecutività dell'ordinanza cautelare del Tribunale Amministrativo Regionale per la **Puglia** – Sede di Bari, Sez. Unite, n. 315 del 30 luglio 2019.

Fissa per la discussione collegiale la camera di consiglio del 29 agosto 2019, ore di rito.

Il presente decreto sarà eseguito dall'Amministrazione ed è depositato presso la Segreteria della Sezione, che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Roma il giorno 6 agosto 2019.

Il Consigliere delegato
Luca Lamberti

IL SEGRETARIO