

Publicato il 30/07/2019

N. 00315/2019 REG.PROV.CAU.
N. 00730/2019 REG.RIC.



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

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

(Sezioni Unite)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 730 del 2019, proposto da

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., in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Andrea Netti e Valentina Romagnoli, con domicilio digitale come da PEC iscritta al registro generale degli indirizzi elettronici (ReGIndE) e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Antonio Vinci in Bari, via De Rossi n. 203;

contro

Regione Puglia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Leonilde Francesconi e Claudia Pellicciari, con domicilio digitale come da PEC iscritta al registro generale degli indirizzi elettronici (ReGIndE);

nei confronti

Ivs Italia S.p.A., non costituita in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Wwf Italia Ong Onlus, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Delle Foglie e Lara Marchetta, con domicilio digitale come da PEC iscritta al registro generale degli indirizzi elettronici (ReGIndE) e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Giuseppe Delle Foglie in Bari, via Nicolò Putignani, 12/A;

*per l'annullamento**previa sospensione dell'efficacia,*

“- in parte qua, dell'Ordinanza Balneare 2019, adottata dalla Regione Puglia, Assessorato al Bilancio Sezione Demanio e Patrimonio, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 39 del 11/04/2019;

- della Determinazione del Dirigente Sezione Demanio e Patrimonio del 05 aprile 2019, n. 251, avente ad oggetto “Approvazione Ordinanza Balneare, anno 2019”;

- di ogni altro atto e provvedimento presupposto, connesso, conseguente e/o successivo, anche di carattere interno ed a contenuto generale, con cui la Regione Puglia ha previsto, asserito, approvato o altrimenti regolato e/o giustificato l'Ordinanza Balneare 2019”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Puglia e del Wwf Italia Ong Onlus;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dalla parte ricorrente;

Visto l'art. 55 del codice del processo amministrativo;

Visti tutti gli atti della causa;

Ritenuta la propria giurisdizione e competenza;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 24 luglio 2019 il consigliere Giuseppina Adamo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato che i ricorrenti hanno impugnato l'ordinanza balneare 2019, assunta con determinazione del Dirigente della Sezione demanio e patrimonio 5 aprile 2019, n. 251;

considerato che gli stessi ritengono lesive le seguenti parti del provvedimento:

articolo 3 - prescrizioni sull'uso del demanio marittimo -

“1. Sulle aree demaniali marittime pugliesi, al fine di favorire la sostenibilità ambientale delle spiagge e preservare l'ambiente marino, è vietato l'utilizzo di contenitori per alimenti, piatti, bicchieri, posate, cannuce, mescolatori per bevande non realizzati in materiale compostabile, se monouso”;

Articolo 4 - disciplina delle aree in concessione per strutture balneari - Capo B) -

Disciplina particolare per le strutture balneari, paragrafo 6:

“Nei locali (bar, ristoranti ecc.) con accesso alla spiaggia:

- tutte le bevande vendute o somministrate in contenitori di vetro devono essere consumate all'interno dei locali;
- i contenitori per alimenti e bevande destinati al consumo immediato, sul posto o da asporto, nonché i piatti, i bicchieri, le posate, le cannuce, i mescolatori per bevande, se monouso, devono essere in materiale compostabile;
- al fine di consentire l'esaurimento delle scorte di magazzino, è consentita, esclusivamente per le bottiglie di acqua in plastica riciclabile, la somministrazione fino al 30 settembre 2019”;

considerato, sul piano processuale, che le eccezioni d'inammissibilità sollevate dalla Regione non appaiono *prima facie* fondate;

considerato, in particolare, quanto alle associazioni di categoria, essa ipotizza un possibile conflitto d'interesse tra gruppi di associati senza però addurre alcun elemento che suffraghi in concreto tale supposizione;

considerato, in particolare, quanto alla Spinel Caffè, che essa fornisce vari stabilimenti balneari;

considerato, alla luce degli scritti difensivi e della discussione in camera di consiglio, che è indubbia la competenza regionale a regolamentare l'uso “delle aree demaniali marittime per finalità turistico ricreative, mediante ordinanze amministrative” (articolo 6, comma 1, lettera b), della legge regionale 10 aprile 2017, n. 15);

considerato peraltro, in ordine al contenuto della menzionata ordinanza balneare del 5 aprile 2019, 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; il termine per il recepimento della direttiva è fissato al 3 luglio 2021, anche se, specificamente, “gli Stati membri applicano le disposizioni necessarie per conformarsi: — all'articolo 5 [che introduce “restrizioni all'immissione sul mercato”] a decorrere dal 3 luglio 2021”;

considerato che, anche a voler prescindere dal dato temporale evidenziato, tale direttiva necessita di misure di recepimento spettanti allo Stato (*ex* articolo 117, comma secondo,

lettera s), anche perché incidente sulla “tutela della concorrenza” (di cui alla successiva lettera e) della norma costituzionale), nella parte in cui la disciplina europea importa restrizioni al mercato dei prodotti di plastica monouso (articolo 5 e allegato, parte B);

considerato quindi che, nella situazione attuale, si è in attesa di misure di attuazione della direttiva – le quali oltretutto impongono una serie complessa di scelte di politica ambientale e di carattere tecnico (in parte affidate alla stessa Unione europea), tanto che, ad esempio, non sembra neppure completamente delineata la stessa definizione di “prodotto di plastica monouso” (v. articolo 12 - Specifiche e orientamenti sui prodotti di plastica monouso) –;

considerato dunque che, *rebus sic stantibus*, non sembra esserci spazio perché la regione (a livello legislativo piuttosto che direttamente nell'esercizio delle funzioni amministrative) sfrutti “la possibilità che leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, o di quella "residuale" di cui all'art. 117, quarto comma, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale (cfr. sentenze n. 407 del 2002 e n. 222 del 2003)” (sentenza n. 307 del 2003, p. 5), nell'ambito di una materia qualificata come “trasversale” (Corte cost., n. 77 del 2017, n. 83 del 2016, n. 109 del 2011, n. 341 del 2010, n. 232 del 2009 e n. 407 del 2002); ciò principalmente perché l'intervento regionale non può “compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato” (sentenza n. 300 del 2013), tanto meno in uno stadio in cui tale punto di equilibrio non è stato ancora trovato; considerato peraltro che non può predicarsi alcun effetto diretto della direttiva sia perché non possiede le caratteristiche per ritenerla *self-executing* (secondo la pacifica giurisprudenza della Corte di giustizia, in questo caso, la norma dovrebbe essere chiara, precisa e suscettibile di applicazione immediata, dunque non condizionata da un provvedimento formale dell'autorità nazionale) sia perché tale effetto consegue solitamente all'inadempienza dello Stato membro;

considerato in conclusione, seppure nei limiti della sommaria delibazione, che non appare rintracciabile la norma (statale o regionale) su cui si fondano i divieti, né gli atti invocati dal WWF sembrano costituire un valido supporto in quanto non vincolanti o generici;

considerato che in senso analogo si è espressa la seconda sezione di questo Tribunale, nella sentenza 23 luglio 2019, n. 1063, annullando un'ordinanza sindacale che aveva imposto di utilizzare nei distributori automatici di cibi e bevande esclusivamente bicchieri, posate, mescolatori in materiale biodegradabile e compostabile certificato;

considerato che il termine al 30 settembre 2019 per l'esaurimento delle scorte dei prodotti plastici vietati riguarda solo le bottiglie e non esclude il danno grave e irreparabile, stante il flusso dei consumi e degli approvvigionamenti estivi;

considerata la novità delle questioni trattate, le spese di giudizio della fase cautelare vanno compensate.

P.Q.M.

il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (sezione unica) accoglie l'istanza cautelare e, per l'effetto, sospende l'ordinanza balneare 2019, per quanto di interesse.

Fissa per la trattazione di merito del ricorso l'udienza pubblica del 19 febbraio 2020 (sezione terza).

Compensa le spese della presente fase cautelare.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria del Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 24 luglio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppina Adamo, Presidente, Estensore

Francesco Cocomile, Consigliere

Lorenzo Ieva, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Giuseppina Adamo

IL SEGRETARIO