

Pubblicato il 11/01/2021

N. 00034/2021 REG.PROV.COLL.

N. 01312/2019 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1312 del 2019, proposto da Federazione Gomma Plastica e Isap Packaging S.p.A., ciascuna in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentate e difese dall'avvocato Giuseppe Franco Ferrari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Paolo Mantovan in Venezia, San Polo 1543;

contro

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrett. Stato, domiciliataria *ex lege* in Venezia, piazza S. Marco, 63 (Palazzo *ex Rea*);

Comune di Verona (Vr) e Sindaco in Carica del Comune di Verona (Vr), non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

dell'ordinanza n. 69 del 27.9.2019 del Sindaco di Verona recante "Divieto di utilizzo e distribuzione di materiali di plastica per la somministrazione a qualsiasi titolo di alimenti e bevande", nonché di ogni altro atto e/o comportamento preordinato, conseguenziale e comunque connesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 dicembre 2020, svoltasi da remoto con modalità di videocollegamento, la Dr.ssa Daria Valletta;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso introduttivo del giudizio le società indicate in epigrafe hanno impugnato l'ordinanza n. 69 del 27.9.2019 del Sindaco di Verona avente ad oggetto *“Divieto di utilizzo e distribuzione di materiali di plastica per la somministrazione a qualsiasi titolo di alimenti e bevande”*.

Avverso tale provvedimento è stato proposto un unico motivo di gravame, articolato in più punti:

1) in primo luogo, si lamenta che l'atto impugnato si porrebbe in evidente contrasto con la normativa nazionale e comunitaria vigente in punto di plastiche monouso: il contrasto sussisterebbe, in particolare, con il nuovo art. 226 *quater* D. Lgs. 152/2006, introdotto dalla Legge Finanziaria 2019, che prevede la possibilità di continuare a produrre e utilizzare piatti, posate e bicchieri in plastica fino al 2023, nel rispetto di determinate condizioni;

2) in secondo luogo, l'ordinanza sindacale si porrebbe in contrasto con gli indirizzi europei in materia di riduzione dei rifiuti in plastica, che contemplano un approccio graduale e coinvolgente l'industria stessa della plastica, evidenziato dalla 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, nonché dalla direttiva 2019/904/UE del 5.6.2019 del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla riduzione dell'impatto di determinati prodotti in plastica sull'ambiente, pubblicata in GUCE L 155 del 12.6.2019. Di conseguenza, si osserva,

iniziative autonome assunte dai singoli Comuni non sarebbero compatibili con il diritto europeo, anticipando solo per delimitati ambiti territoriali, come nella fattispecie, le scadenze previste a livello UE.

Al contempo, si tratterebbe di iniziative chiaramente sproporzionate rispetto al fine perseguito, sotto il profilo della tutela del diritto di iniziativa economica, in condizioni di parità di trattamento tra le imprese, oltre che della libertà della concorrenza;

3) si lamenta, inoltre, che nel caso concreto non si giustificerebbe in alcun modo il ricorso al potere di ordinanza: l'art. 50, comma 5, e l'art. 54, comma 4, d.lgs. 267/2000 prevedono, infatti, che il ricorso al potere di ordinanza può essere esercitato soltanto nei casi previsti dalla stessa norma; né, d'altro canto, lo Statuto comunale o il Regolamento comunale per la disciplina, la gestione e la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, pur genericamente richiamati nell'ordinanza gravata, potrebbe giustificare l'esercizio: dunque, difetterebbero i tassativi presupposti enucleati dalla giurisprudenza per ritenere legittimo l'intervento posto in essere nella fattispecie.

La motivazione utilizzata, inoltre, risulterebbe del tutto generica, e priva di adeguati riscontri probatori, imponendosi oneri del tutto sproporzionati rispetto al dichiarato fine perseguito.

Sotto il profilo istruttorio, ancora, sarebbe mancato il "parere degli organi tecnici o tecnico-sanitari locali, che si esprimono con specifico riferimento alle conseguenze ambientali" espressamente richiesto dal comma 3 dell'art. 191 d.lgs. 152/2006 e ritenuto dalla giurisprudenza elemento imprescindibile ai fini della legittimità dell'ordinanza stessa.

L'intervento disposto non avrebbe neppure il carattere della temporaneità, in quanto il nuovo regime sarebbe destinato a operare *sine die*.

Si è costituito in giudizio il Ministero resistente, eccependo il difetto di legittimazione passiva dell'Amministrazione statale.

All'udienza in data 3.12.2020, svoltasi da remoto con modalità di videocollegamento, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Con l'atto introduttivo del giudizio le ricorrenti impugnano l'ordinanza con cui il Comune di Verona ha adottato le seguenti determinazioni relative all'utilizzo di materiali in plastica nella somministrazione di cibi e bevande:

“Ordina a partire dal 28 marzo 2020: 1. agli esercenti le attività artigianali e commerciali in sede fissa e su aree pubbliche appartenenti al settore alimentare e agli esercenti qualsiasi tipologia di attività di somministrazione di alimenti e bevande di cui alla legge 21 settembre 2007 n. 29 (artt. 8 e 8-bis, 9, 10, 11, 12 e 13), sia per il consumo sul posto che da asporto, nonché a qualsiasi soggetto Organizzatore di eventi, manifestazioni, sagre e degustazioni su suolo pubblico di utilizzare posate, piatti, o altro contenitore/ recipiente, cannucce, mescolatori per bevande monouso in materiale biodegradabile o compostabile per la somministrazione e la distribuzione a qualsiasi titolo di alimenti e bevande;

2. a tutti i soggetti di cui sopra di approntare adeguate misure organizzative per la raccolta differenziata dei materiali in relazione alla tipologia dell'attività svolta e in proporzione al numero presunto di clientela;

3. a decorrere dall'entrata in vigore della presente ordinanza si intendono abrogate le ordinanze sindacali 18 maggio 2010, n. 43, 1 giugno 2011, n. 65, 17 gennaio 2012, n. 4.

AVVERTE: le violazioni alla predetta ordinanza, ove non costituiscano fattispecie di reato, sono punite con una sanzione amministrativa compresa tra un minimo di € 25,00 e un massimo di € 500,00, a norma dell'art. 7 bis, comma 1 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267”.

Ritiene il Collegio che non vi siano ragioni per discostarsi dalle valutazioni già, sinteticamente, espresse in via cautelare con ordinanza in data 17.12.2019, non appellata, in cui si è osservato in relazione al *fumus boni iuris*: *“con il provvedimento impugnato il Comune ha esercitato un potere privo di adeguata base normativa, non sussistendo alcuna norma interna di fonte primaria, né alcuna disposizione europea direttamente applicabile, che legittimasse l'imposizione del divieto applicato; rilevato che neppure vengono in rilievo, nel caso di specie, i presupposti legittimanti l'esercizio del potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti*

(del resto nemmeno invocati dal Comune nel provvedimento impugnato)” (cfr. ordinanza nr. 563/2019).

Occorre, infatti, ribadire che il comune di Verona, con il provvedimento in commento, ha inteso disciplinare l'utilizzo dei prodotti in plastica nelle attività di somministrazione di cibi e bevande al dichiarato fine di contribuire alla riduzione dei rifiuti che inquinano l'ambiente “in linea con le normative e le direttive comunitarie vigenti sulla riduzione dei rifiuti”.

Tuttavia, alla data odierna, non consta essere stata adottata alcuna disposizione nazionale o regionale attuativa della disciplina comunitaria, genericamente richiamata, che il provvedimento si propone di eseguire: il riferimento deve essere inteso, in particolare, alla “Strategia Europea per la plastica” adottata il 16 gennaio 2018 dalla Commissione Europea al fine di rendere riciclabili tutti gli imballaggi in plastica nell'UE, entro l'anno 2030, nonché alla “*plenaria*” del Parlamento europeo che, in data 27/03/2019, ha approvato definitivamente il divieto di utilizzare oggetti in plastica monouso, come piatti posate, cannucce e bastoncini, a partire dall'anno 2021.

L'atto impugnato, in quanto privo di idonea base normativa, non essendo rinvenibile al momento dell'adozione dell'ordinanza gravata alcuna fonte normativa europea vincolante (del resto, nemmeno indicata nell'ordinanza), e ferma restando, per altro verso, la competenza dello Stato ad adottare le misure di recepimento di normative europee, si rivela dunque illegittimo, e deve, pertanto, essere annullato.

In senso conforme risultano, del resto, essersi già espressi alcuni Tribunali Amministrativi Regionali (cfr. Tar Sicilia, Palermo, Sez. I, 2.07.2020, nr.1917 e 2.07.2020 nr. 1499; T.A.R. Puglia, Bari n. 1063 del 23/07/2019), nonché il Consiglio di Stato in sede cautelare (cfr. Sez. IV, ordinanza n. 4273/2019 e ordinanza 3576/2020).

E' solo il caso di aggiungere ancora che, come già osservato in sede cautelare, il provvedimento impugnato nemmeno richiama in motivazione i presupposti legittimanti l'esercizio del potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti ai sensi

dell'art. 50 D. Lgs. 267/2000, che, dunque, non possono valere a giustificare l'adozione.

Conclusivamente, il ricorso deve essere accolto; il regolamento delle spese di lite segue la soccombenza nei rapporti con il Comune resistente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Condanna il Comune di Verona al pagamento delle spese di lite in favore di parte ricorrente, che liquida in complessivi € 2.000,00, 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 Venezia nella camera di consiglio del giorno 3 dicembre 2020, svoltasi da remoto con modalità di videocollegamento, con l'intervento dei magistrati:

Alberto Pasi, Presidente

Daria Valletta, Referendario, Estensore

Mariagiovanna Amorizzo, Referendario

L'ESTENSORE

Daria Valletta

IL PRESIDENTE

Alberto Pasi

IL SEGRETARIO