

# Sul divieto di trattamenti fitosanitari per castagneti, oggetto di usi civici, con patologie della fersa e del cancro della corteccia

T.A.R. Campania - Salerno, Sez. III 12 ottobre 2023, n. 2259 - Russo, pres.; Polimeno, est. - Cerruti (avv. Di Filippo) c. Comune di Magliano Vetere (avv. Rahal) ed a.

**Usi civici - Diritto di uso civico e di raccolta del frutto sui castagneti - Castagneti con diffusa ed uniforme presenza delle patologie della fersa e del cancro della corteccia - Necessità di trattamenti fitosanitari - Divieto - Illegittimità.**

(Omissis)

1. Con ricorso tempestivamente notificato e depositato parte ricorrente ha impugnato gli atti indicati in epigrafe.

A sostegno del ricorso parte ricorrente ha dedotto:

- di essere titolare del diritto di uso civico e di raccolta del frutto sui castagneti siti nel Comune di Magliano Vetere;
- che tali castagneti presenterebbero una diffusa ed uniforme presenza delle patologie della fersa e del cancro della corteccia;
- che tali patologie impedirebbero a parte ricorre di svolgere le operazioni di raccolta, poiché a causa di tali infezioni il prodotto di scarto supererebbe il 70% della produzione;
- che sarebbero quindi necessari trattamenti fitosanitari, al fine di controllare gli effetti negativi indiretti dei patogeni e fitofagi presenti;
- che, tuttavia, prima la Giunta e poi il Sindaco hanno adottato i provvedimenti indicati in epigrafe ed hanno vietato *sine die* l'utilizzo di trattamenti fitosanitari.

Parte ricorrente ha quindi censurato l'ordinanza sindacale sopra indicata con il seguente motivo:

*"I - VIOLAZIONE DI LEGGE (ARTT. 50 E 54 D.LGS N. 267/2000) - VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO - ECCESSO DI POTERE (DIFETTO DEL PRESUPPOSTO - DIFETTO DI MOTIVAZIONE - ERRONEITÀ - ARBITRARIETÀ - SVIAMENTO) - VIOLAZIONE DI LEGGE (REG. REGIONE CAMPANIA N.11/2018)".*

Il ricorrente ha poi impugnato la delibera di Giunta suddetta con il seguente motivo

*"II - VIOLAZIONE DI LEGGE (ARTT. 48, 50 E 54 D.LGS N.267/2000) - VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO - ECCESSO DI POTERE (DIFETTO DEL PRESUPPOSTO - DIFETTO DI MOTIVAZIONE - ERRONEITÀ - ARBITRARIETÀ - SVIAMENTO) - VIOLAZIONE DI LEGGE (REG. REGIONE CAMPANIA N.11/2018)".*

Il ricorrente ha quindi chiesto l'annullamento dei provvedimenti impugnati.

2. Si è costituito il Comune resistente, si è difeso come in atti ed ha chiesto la reiezione del proposto ricorso.

2.1. A questo proposito il Comune ha incentrato le proprie difese, in primo luogo, sull'asserita carenza di interesse ad agire in capo al ricorrente, in qualità di titolare di mero uso civico.

2.2. In secondo luogo, il Comune ha dedotto circa la sussistenza nel caso di specie dei presupposti di contingibilità ed urgenza per l'emissione dell'ordinanza sindacale, nonché sulla necessità di collegare in via interpretativa l'art. 54, comma 4, T.U.E.L. all'art. 50 T.U.E.L. e sull'ampiezza dei poteri da riconoscere al Sindaco nei settori presi in considerazione da tali disposizioni.

2.3. Quanto all'impugnazione della delibera della Giunta Comunale il Comune ha argomentato sulla portata autonoma di tale delibera e sull'assenza di norme che vietino alla Giunta di demandare al Sindaco l'adozione di ordinanza contingibile ed urgente.

2.4. Infine, il Comune ha sostenuto l'inapplicabilità del Regolamento della Regione Campania n. 11/2018 al caso di specie, nonché ha svolto considerazioni di vario tipo su: i trattamenti fitosanitari in via generale, gli intervalli che debbono intercorrere tra gli stessi, la necessità di disporre di un patentino per i soggetti che pongono in essere tali interventi, le caratteristiche di tale patentino, i presupposti per il suo ottenimento e mantenimento e sul registro dei trattamenti.

Tali considerazioni sono state propedeutiche a dimostrare che il ricorrente non avrebbe indicato in concreto quali prodotti fitosanitari vorrebbe utilizzare nel caso di specie, nonché se lo stesso possedeva o meno il predetto patentino.

Ancora, il Comune ha argomentato che vi sarebbero interventi alternativi a quelli di carattere biologico praticabili nel caso di specie ed alla luce del Decreto Dirigenziale n. 22/2023.

Infine, il Comune ha sottolineato quali sarebbero i migliori interventi da porre in essere a tutela degli alberi suddetti.

3. Si è altresì costituita l'Avvocatura Distrettuale dello Stato per le amministrazioni statali sopraindicate, la quale ha sostenuto il difetto di legittimazione passiva dello stesso nel presente giudizio per essere unico legittimato il Comune.

4. Le parti hanno ulteriormente dedotto nelle rispettive memorie depositate in vista delle due camere di consiglio nelle quali si è articolata la trattazione del ricorso.

5. Nella camera di consiglio del giorno 10.10.2023 sono state sentite le parti costituite ed il Collegio ha dato avviso *ex art. 60 c.p.a.* che la controversia si prestava a una definizione con sentenza in forma semplificata.

6. Va prima di tutto vagliata l'eccezione di difetto di legittimazione passiva formulata dall'Avvocatura Distrettuale.

Tale eccezione va accolta, perché nel caso di specie parte ricorrente non avrebbe dovuto altresì notificare il ricorso ad amministrazioni diverse dal Comune alla luce della consolidata giurisprudenza amministrativa sul punto (v. Consiglio di Stato, II Sez., 20 dicembre 2021, n. 8438).

Rileva in tal senso la circostanza che l'ordinanza sindacale impugnata ha utilizzato quale base giuridica l'art. 54 T.U.E.L..

7. Tanto premesso, nei confronti del Comune resistente il ricorso proposto va accolto sulla scorta delle seguenti considerazioni.

8. Va premesso che nel caso di specie è pacifico tra le parti e comprovato in via documentale (v. doc. 3 allegato al ricorso, recante certificazione di tale circostanza datata 5.9.2023 e rilasciata dal Sindaco del Comune resistente) che parte ricorrente sia titolare del diritto di uso civico alla raccolta del frutto di piante di castagno ricadenti nel demanio Montagna Piano.

9. Ciò posto, iniziando dall'eccezione del Comune resistente di insussistenza dell'interesse ad agire di parte ricorrente (v. punto 1 della memoria del Comune), va prima di tutto sottolineato che l'oggetto del presente processo amministrativo non verte sulle facoltà ricomprese o meno nell'uso civico di parte ricorrente (tra cui quella, negata dal Comune resistente al ricorrente, di porre in essere trattamenti fitosanitari sulle piante di castagno per cui è causa), questione di natura prettamente civilistica e rimessa, se del caso, alla cognizione del giudice civile in assenza di ulteriori provvedimenti di natura autoritativa emessi dalla P.A..

Tanto evidenziato, la pacifica titolarità del predetto uso civico in capo a parte ricorrente rende evidente il suo interesse ad agire per l'impugnazione di provvedimenti mediante i quali viene stabilito quali trattamenti possano essere posti in essere (anche da terzi e dallo stesso Comune, visto il tenore dei provvedimenti impugnati) sulle predette piante di castagno. In effetti, la quantità e la qualità dei frutti raccolti è direttamente influenzata dal tipo di trattamenti concretamente suscettibili di essere posti in essere; vale a dire che l'interesse al bene della vita del quale è portatore il ricorrente è direttamente inciso dall'esercizio del potere amministrativo.

10. Sgombrato il campo da tale questione preliminare, è fondata la censura mossa contro l'ordinanza sindacale da parte ricorrente al punto 1.2. del ricorso e relativa all'assenza nel caso di specie di qualsivoglia reale motivazione relativa all'esistenza di *“gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana”* di cui al comma 4 dell'art. 54 T.U.E.L..

10.1. Sul punto va illustrato in linea generale che, come ricordato da T.A.R. Campania, Napoli, V Sez., 4 luglio 2022, n. 4518, *“come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza (cfr., ex multis, Consiglio di Stato, sez. II, 15.3.2011, n. 1169; id., sez. V, 22.2.2016, n. 715, e 26.7.2016, n. 3369; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 7.4.2016, n. 4191; T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 10.9.2012, n. 3845 e 9.11.2016, n. 5162), l'ordinanza prevista dagli artt. 50 e 54 del T.U. n. 267/2000 è uno strumento che va utilizzato solo in casi eccezionali, dovuti alla necessità di intervenire senza indugio per fronteggiare situazioni contingibili ed urgenti a tutela dell'interesse pubblico. Infatti, tale disposizione prevede che, per l'adozione delle ordinanze sindacali contingibili e urgenti, debbano ricorrere cumulativamente i seguenti presupposti:*

*a) un grave pericolo che minaccia l'incolumità pubblica o la sicurezza urbana;*

*b) la contingibilità, intesa quale situazione imprevedibile ed eccezionale che non può essere fronteggiata coi mezzi ordinari previsti dall'ordinamento;*

*c) l'urgenza, causata dall'imminente pericolosità, che impone l'adozione di un provvedimento straordinario e di durata temporanea in deroga ai mezzi ordinari previsti dalla normativa vigente.*

*Non è, quindi, legittimo adottare siffatte ordinanze "extra ordinem" - in deroga al principio di tipicità dei provvedimenti amministrativi - per fronteggiare situazioni prevedibili e permanenti o quando non vi sia urgenza di provvedere, intesa come assoluta necessità di porre in essere un intervento non rinviabile, a tutela della pubblica incolumità, non altrimenti fronteggiabile coi mezzi ordinari apprestati dall'ordinamento.*

*Invero, tale strumento è utilizzabile soltanto in via provvisoria, sussidiaria e straordinaria, quando la norma non preveda un atto amministrativo tipico e una specifica competenza ad adottarlo (cfr.: Cons. Stato IV, 6.8.2013 n. 4149; idem III, 5.10.2011 n. 5471).”*

10.2. Nel caso di specie è assorbente la considerazione che nell'ordinanza sindacale impugnata, così come sostenuto da parte ricorrente in ricorso, non si trova alcun riferimento a: la specifica e concreta situazione di grave pericolo che sarebbe sussistente e che avrebbe legittimato l'adozione del provvedimento impugnato; le ragioni per cui non si sarebbe potuto fare ricorso ai mezzi ordinari apprestati dall'ordinamento; le ragioni a sostegno dell'urgenza di provvedere.

Per la verità, nell'ordinanza predetta il Sindaco in parte motiva: a) si è limitato *sic et simpliciter* a richiamare il contenuto della deliberazione di Giunta Comunale suddetta; b) ha affermato con motivazione del tutto apodittica *“che si rende necessario adottare ogni misura utile a prevenire ogni possibile situazione di danno al patrimonio naturalistico del Comune di Magliano Vetere”*.

È assorbente nel senso della fondatezza di tale motivo di ricorso proprio l'assenza nell'ordinanza sindacale impugnata di una qualsivoglia effettiva motivazione sulla sussistenza dei presupposti predetti.

10.3. Inoltre, neppure la motivazione potrebbe ritenersi fornita *per relationem* tramite il richiamo al contenuto della suddetta delibera della Giunta Comunale.

A prescindere da ogni altra considerazione basta sottolineare che la parte motiva di tale delibera si riduce, al di là del

richiamo al regolamento comunale sugli usi civici ed al Regolamento della Regione Campania n. 11/2018, ai soli seguenti scarni enunciati:

*“... tra i compiti dell'Amministrazione Comunale rientra la tutela del patrimonio naturalistico;*

*... è volontà di questa amministrazione porre in essere tutte le attività necessarie ad evitare comportamenti ed atti che potrebbero arrecare danni alle piante di castagno ubicate in agro del Comune di Magliano Vetere, oltre che al patrimonio naturalistico del Comune di Magliano Vetere;*

*... si intende evitare l'uso di trattamenti chimici e/o fitosanitari sulle piante di Castagno ubicate in agro del Comune di Magliano Vetere”.*

Si tratta di una motivazione del tutto insufficiente alla stregua dei canoni enunciati ai paragrafi 10.1. e 10.2. della presente sentenza.

10.4. Neanche la carenza predetta potrebbe essere sanata per mezzo delle difese svolte dal Comune all'atto della sua costituzione nel presente giudizio.

In primo luogo, a ragionare diversamente si consentirebbe al Comune di integrare in modo postumo la motivazione del provvedimento impugnato.

In secondo luogo, non potrebbe essere in alcun modo invocata l'applicazione del primo periodo del comma 2 dell'art. 21-octies della L. 241/1990, tenuto conto della natura discrezionale delle ordinanze sindacali del tipo di quella impugnata.

10.5. Infine, coglie nel segno anche la censura di parte ricorrente relativa al difetto di istruttoria, perché è mancata nell'ordinanza sindacale qualsivoglia rappresentazione in ordine all'istruttoria che ha preceduto l'adozione della stessa.

11. È meritevole di condivisione anche il secondo motivo di ricorso nella parte in cui censura la delibera della Giunta Comunale, in quanto viziata da incompetenza per aver emesso un atto non rientrante nelle attribuzioni della Giunta.

11.1. Prima di affrontare tale motivo va peraltro chiarito che tale delibera ha natura di atto inteso direttamente a produrre effetti giuridici nella sfera dei terzi per mezzo di un contenuto astratto e generale e non già di atto meramente propulsivo. In tal senso depongono tanto il tenore letterale del deliberato di Giunta nella sua parte dispositiva, quanto le stesse difese spese dal Comune all'atto della sua costituzione in giudizio.

Così, guardando alla lettera del deliberato di Giunta questa ha deliberato:

*“Di disporre il divieto di utilizzo di qualsiasi trattamento chimico e/o fitosanitari sulle piante di Castagno ubicate in agro del Comune di Magliano Vetere, da parte di titolari di diritto di uso civico e/o raccolta sul frutto;*

*Di demandare al Sindaco la predisposizione di apposita ordinanza in merito;*

*Di dichiarare ... la seguente deliberazione immediatamente esecutiva”.*

Dalla mera interpretazione letterale e dall'utilizzo di due punti diversi in parte dispositiva si comprende bene come la Giunta abbia inteso sin da subito disporre in modo generale ed astratto l'utilizzo dei trattamenti suddetti e non già semplicemente demandare al Sindaco l'emissione di un'ordinanza di questo tipo.

Tale risultato ermeneutico risulta confermato altresì alla luce delle difese svolte dal Comune laddove sostiene che la delibera di Giunta sia atto *“già di per sé dotato di autonomia ed effetti verso terzi”* (v. pag. 7 della memoria depositata dal Comune in data 23.9.2023).

11.2. Ciò posto in ordine alla natura giuridica non meramente propulsiva della delibera predetta, va ricordato che, come osservato in modo condivisibile da Consiglio di Stato, V Sez., 27 ottobre 2014, n. 5288, *“Il d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”)*, fissa in modo puntuale le competenze del consiglio comunale (art. 42), della giunta comunale (art. 48) e del sindaco, quale organo del comune (art. 50) e quale ufficiale di governo (art. 54).

*L'organo consiliare elettivo è chiamato ad esprimere gli indirizzi politico – amministrativi di carattere generale, che si traducono in atti amministrativi fondamentali, tassativamente indicati nell'art. 42, mentre la giunta ha una competenza residuale, spettandole di emanare tutti gli atti che non sono riservati dalla legge al consiglio comunale e che non ricadono nelle competenze del sindaco (ex multis, Cons. St. sez. V, 13 dicembre 2005, n. 7058; 2 marzo 2010, n. 1208; 12 ottobre 2011, n. 5518; 2 febbraio 2013, n. 539; 15 luglio 2013, n. 3809; 20 agosto 2013, n. 4192; 20 dicembre 2013, n. 6115).*

8.2. All'organo consiliare spetta in via generale ed esclusiva (art. 42, comma 2, lett. a) l'esercizio del potere normativo che, quale peculiare caratteristica dell'autonomia dell'ente locale (art. 3, comma 4), si manifesta, oltre che nell'adozione dello statuto, anche nell'emanazione di regolamenti, atti a contenuto generale ed astratto, disciplinanti il comportamento, alla stregua di altre norme giuridiche, della generalità dei cittadini o di una determinata categoria di essi.

*Il potere regolamentare trova espresso e generale fondamento nell'art. 7 (e copertura costituzionale nell'art. 117 Cost., come riscritto dalla legge costituzionale 18 ottobre del 2001, n. 3) e non è limitato alle materie ivi indicate, riguardando tutti gli ambiti di competenza comunale: ciò sia in ragione del carattere meramente esemplificativo del contenuto del richiamato art. 7, sia in ragione della natura di ente a fini generali propria del comune (quale ente rappresentativo della comunità stanziata sul relativo territorio), sia infine perché il potere regolamentare si pone anche quale espressione del potere di autoorganizzazione dell'ente stesso (Cons. St., sez. V, 27 settembre 2004, n. 6317).*

*Coerentemente con la delineata natura e con le funzioni dell'organo consiliare è da considerarsi del tutto speciale ed eccezionale la competenza della giunta comunale di emanare regolamenti, limitata ai soli “regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal consiglio”.*

11.3. Orbene, nel caso di specie la delibera di Giunta predetta esula dalle attribuzioni della stessa per sconfinare, da una parte, in quelle di emissione delle ordinanze sindacali di cui agli artt. 50 e 54 T.U.E.L. e dall'altra nei poteri regolamentari assegnati in via generale al Consiglio Comunale.

Del resto, anche a ritenere superabile tale profilo (cosa che questo Collegio non ritiene) comunque la motivazione della delibera predetta risulta del tutto carente per le ragioni già sopra esposte al paragrafo 10.

L'accoglimento del secondo motivo di ricorso in relazione al vizio di incompetenza fa sì che questo Collegio non debba esaminare le ulteriori doglianze di parte ricorrente relative all'asserito contrasto tra la delibera di Giunta Comunale, da una parte, ed il Regolamento Regionale n. 11/2018 ed il Decreto Dirigenziale n. 22 del 2.3.2023, dall'altra.

12. Alla luce delle considerazioni che precedono risultano prive di rilievo ai fini della decisione le ulteriori difese svolte dal Comune e sopra riassunte al punto 2.4., nonché le relative controdeduzioni svolte in merito da parte ricorrente.

Del resto, come già sopra osservato da questo Collegio, l'oggetto del presente processo amministrativo verte unicamente sull'impugnazione degli atti indicati in epigrafe e non anche sulle facoltà ricomprese o meno nell'uso civico di parte ricorrente e sugli adempimenti preliminari che il privato deve porre in essere per l'effettuazione di trattamenti fitosanitari.

13. In conclusione, il ricorso proposto va accolto nei confronti del Comune per le ragioni sopra esposte e gli atti impugnati vanno annullati.

Va poi disposta l'estromissione dal giudizio delle amministrazioni statali per difetto di legittimazione passiva delle stesse.

14. Tenuto conto della natura e della complessità della lite le spese di giudizio possono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania - Sezione staccata di Salerno (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, previa estromissione delle intime amministrazioni statali, accoglie il ricorso nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

*(Omissis)*