

Disposizioni sull'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari nel territorio comunale e ordinanza sindacale contingibile e urgente

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II *bis* 31 ottobre 2025, n. 19082 - Francavilla, pres.; Licheri, est. - D'Alessio (avv.ti Pernazza e Polidori) c. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (Avv. gen. Stato) ed a.

Agricoltura e foreste - Disposizioni sull'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari nel territorio comunale - Difesa integrata per la tutela dell'ambiente, della salute pubblica e della biodiversità", nonché di ogni altro atto antecedente o successivo, comunque presupposto, consequenziale o connesso a quello impugnato - Ordinanza sindacale contingibile e urgente - Illegittimità.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato il 26 settembre 2025 e depositato in atti il successivo 8 ottobre, il ricorrente avverso l'ordinanza sindacale n. 20 del 2 luglio 2025 del Comune di Bassano in Teverina con la quale, ai sensi degli artt. 50 e 54 del d.lgs. n. 267/2000, veniva imposto sull'intero territorio comunale, tra l'altro:

- il divieto dell'utilizzo e dello spandimento di diserbanti, fitosanitari, pesticidi, concimi e fertilizzanti chimici nel raggio di 200 metri dai punti di captazione o di derivazione di acque destinate al consumo umano;
- l'utilizzo di prodotti fitosanitari contenenti glifosato e principi attivi quali imidacloprid, clothianidin, tiamethoxam, acetamiprid, thiacloprid;
- l'uso di fitofarmaci e concimi di natura chimica durante le ore serali (dalle ore 18.00 alle ore 04.00, salvo trattamenti imposti per ragioni di igiene pubblica) ed in presenza di vento di intensità tale da provocare la deriva della miscela applicata;
- l'impiego di sostanze solo sulla base dell'agricoltura biologica e di specifici piani di utilizzazione che tengano conto di una serie di circostanze (natura dei suoli, colture compatibili, ecc.);
- l'applicazione dei principi generali di difesa integrata delle colture per ridurre al minimo l'utilizzo di prodotti chimici;
- l'effettuazione di trattamenti ad una istanza minima di 50 metri dai corsi d'acqua inseriti in uno specifico elenco regionale e comunque non in aree con falde idriche affioranti ed a distanza inferiore di 150 metri da aree umide e corsi d'acqua classificati di elevato interesse ambientale e naturalistico;
- distanze minime dal centro abitato per l'effettuazione di trattamenti fitosanitari;
- prescrizioni volte ad avvisare la cittadinanza del ricorso a trattamenti (quali l'affissione di cartelli e comunicazioni telematiche e/o telefoniche).

Il tutto accompagnato da sanzioni amministrative irrogate per il caso di trasgressione delle prescrizioni imposte con il medesimo atto.

In punto di fatto il ricorrente affermava la propria legittimazione ed il proprio interesse a ricorrere derivanti dall'essere titolare di azienda agricola in forma di impresa individuale avente ad oggetto la coltivazione di alberi da frutta e frutti di bosco (specialmente frutta a guscio) sita nel comune e ricadente, in parte, anche nelle aree individuate dall'ordinanza sindacale avversata come destinatarie di un regime rafforzato di tutela ambientale.

In punto di diritto, egli deduceva una serie di vizi da cui, a suo dire, sarebbe stata affetta l'ordinanza impugnata e, precisamente:

I) Incompetenza, violazione degli artt. 50 e 54 del d.lgs. n. 267/2000, eccesso di potere, arbitrarietà ed illogicità manifeste.

Il Sindaco del Comune di Bassano in Teverina avrebbe esercitato il proprio potere di ordinanza al di fuori degli ambiti materiali che le norme citate riserverebbero all'autorità sindacale (contrasto al degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale, pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, incolumità pubblica e sicurezza urbana), sostituendosi alle autorità competenti ed imponendo misure innovative e maggiormente repressive rispetto a quelle previste dalla normativa europea, statale e regionale in tema di utilizzo di prodotti fitosanitari;

II) Insussistenza dei presupposti di legge, carenza di istruttoria, insussistenza dei requisiti di urgenza, errore sul fatto, travisamento dei fatti, carenza di motivazione, eccesso di potere per illogicità, irragionevolezza, arbitrarietà e mancanza di proporzionalità delle misure adottate e delle sanzioni intimate.

Secondo il ricorrente, l'ordinanza sindacale sarebbe viziata, da un lato, per l'insussistenza dei presupposti fattuali e normativi previsti dagli artt. 50 e 54, d.lgs. n. 267/2000 per l'esercizio del potere di ordinanza *extra ordinem*, in particolare difettando l'urgenza del provvedere per far fronte ad un pericolo imminente ed irreparabile per la collettività (la situazione di pericolo che l'atto impugnato si proporrebbe di scongiurare essendo del tutto generica, astratta e meramente prognostica).



stica, con conseguente doglianza in ordine alla carenza di istruttoria e di motivazione della misura avversata), la contingibilità dell'atto (avendo potuto l'amministrazione, ove la situazione di pericolo temuta fosse stata realmente presente, intervenire comunque attraverso gli strumenti ordinari a sua disposizione per pervenire ad un equilibrio complessivo del sistema territoriale tra esigenze ambientali, agricole ed industriali, con conseguente censura anche in termini di difetto di proporzionalità e ragionevolezza del provvedimento avversato) ed anche la temporaneità dell'ordinanza (essendo i divieti imposti e le sanzioni minacciate prive di un termine finale di efficacia e risolvendosi, di fatto, in un divieto a tempo indeterminato dell'esercizio di determinate facoltà);

III) Violazione degli artt. 7 e seguenti della legge n. 241/1990 e delle garanzie di partecipazione degli interessati al procedimento amministrativo.

L'ordine impartito sarebbe stato emanato, altresì, senza la previa comunicazione di avvio del procedimento ai soggetti coinvolti dagli effetti finali del provvedimento ed in assenza delle obiettive ragioni di urgenza che avrebbero consentito di obliterare le garanzie procedurali e senza, inoltre, neppure avvisare preventivamente il Prefetto dell'adozione del medesimo, come pure avrebbe imposto l'art. 54 del d.lgs. n. 267/2000;

IV) Violazione degli artt. 301 del d.lgs. n. 152/2006, dell'art. 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), del D.M. del 22 gennaio 2014, degli artt. 1 e 2 della D.D. del 9 agosto 2016 del Ministero della Salute e della determinazione della Regione Lazio n. G03964 del 1° aprile 2025, eccesso di potere per difetto di motivazione, travisamento dei fatti, erronea valutazione dei presupposti e carenza di istruttoria.

Il provvedimento impugnato avrebbe travisato la portata del principio di precauzione risolvendosi in un divieto assoluto dell'utilizzo di determinati prodotti e di determinate pratiche fitosanitarie in assenza della prova di una situazione di pericolo ambientale, di un'analisi dei rischi e del carattere necessario delle misure adottate e senza fornire dimostrazione alcuna della relazione tra l'impiego di prodotti fitosanitari ed il potenziale pericolo per la salute e per l'ambiente connesso al presunto inquinamento delle falde acquifere del Comune, tanto più che l'utilizzo dei prodotti vietati sarebbe consentito, pur se con determinate precauzioni, dagli atti regolamentari statali e regionali applicabili in materia.

Si concludeva il gravame con l'articolazione della domanda di sospensione cautelare del provvedimento impugnato (ed, eventualmente, anche di emissione di una pronuncia ai sensi dell'art. 60 c.p.a.), motivata anche in ragione dell'imminente avvio del trattamento diserbante stagionale a partire dal mese di novembre p.v.

Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica si costituiva in giudizio con atto di mera forma.

Partecipava al giudizio il Comune di Bassano in Teverina, eccependo preliminarmente l'inammissibilità della domanda cautelare per violazione dei termini di cui all'art. 54, comma 3, c.p.a. e, nel merito, contestando la fondatezza delle pretese avversarie.

Alla camera di consiglio del 22 ottobre 2025 il Collegio, previo avviso della possibile definizione del giudizio con sentenza in forma semplificata, tratteneva la causa in decisione.

Preliminarmente, il Collegio ritiene di poter soprassedere dall'esame dell'eccezione preliminare di inammissibilità (o forse, più correttamente, di irricevibilità) della domanda cautelare, avendo deciso, nell'esercizio di una facoltà rimessa al proprio prudente apprezzamento e non alla volontà delle parti (cfr. Cons. St., sez. V, n. 5196/2025) di definire l'affare con sentenza resa ai sensi dell'art. 60 c.p.a., i cui presupposti consistono, come noto, da un lato nella completezza dell'istruttoria e, dall'altro, nell'integrità del contraddittorio (Cons. St., sez. II, n. 4471/2025).

In altre parole, il Collegio può definire la causa con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 c.p.a. quando siano trascorsi almeno venti giorni dall'ultima notificazione del ricorso e accertata la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria, anche senza la costituzione di tutte le parti in causa, purché sia garantita la regolare instaurazione del contraddittorio (Cons. St., sez. VI, n. 6731/2025), neppure la rinuncia all'istanza cautelare potendo precludere al giudice la possibilità di definire il giudizio con sentenza in forma semplificata, *“purché ne sussistano i presupposti e le parti non chiedano un termine a difesa. Infatti, l'integrità del contraddittorio, l'avviso alle parti e l'assenza della necessità di istruttoria o la completezza di quella già effettuata costituiscono un'idonea garanzia di correttezza procedurale”* (ancora Cons. St., sez. II, n. 4471/2025).

Nel caso di specie il ricorso introduttivo è stato notificato il 26 settembre, ben prima di venti giorni dalla celebrazione dell'udienza camerale fissata per la discussione dell'incidente cautelare.

Inoltre, le parti resistenti si sono tutte regolarmente costituite in giudizio, il Comune di Bassano in Teverina articolando le proprie difese anche nel merito, di talché il contraddittorio risulta regolarmente costituito e pienamente sviluppato, non sussistendo quindi impedimento alcuno ad una pronuncia in forma semplificata.

Diversamente opinando, si darebbe la stura a dilazioni pretestuose in contrasto con il principio costituzionale di ragionevole durata del processo (C.G.A.R.S., n. 557/2025).

Pertanto, nessun ostacolo si frappone alla definizione del presente contenzioso con sentenza ai sensi dell'art. 60 c.p.a.

Nel merito, il gravame merita positivo apprezzamento.

Come noto, l'elaborazione pretoria condotta intorno al potere sindacale di emanare ordinanze contingibili ed urgenti ai sensi degli artt. 50 e 54 del d.lgs. n. 267/2000 ha condotto ad individuare i relativi presupposti nella necessità – intesa come situazione di fatto, che rende indispensabile derogare agli ordinari mezzi offerti dalla legislazione, tenuto conto delle presumibili serie probabilità di pericolo nei confronti dello specifico interesse pubblico da salvaguardare – nonché

nell'urgenza – consistente nella materiale impossibilità di differire l'intervento ad altra data, in relazione alla ragionevole previsione di danno a breve distanza di tempo (Cons. St., sez. V, n. 6951/2019).

In altri termini, siffatto potere di urgenza *“può essere esercitato solo per affrontare situazioni di carattere eccezionale e imprevisto, costituenti concreta minaccia per la pubblica incolumità, per le quali non sia possibile utilizzare i normali mezzi apprestati dall'ordinamento giuridico e unicamente in presenza di un preventivo accertamento della situazione, fondato su prove concrete e non su mere presunzioni. Tali presupposti non ricorrono laddove il Sindaco possa fronteggiare la situazione con rimedi di carattere corrente nell'esercizio ordinario dei suoi poteri, ovvero la situazione possa essere prevenuta con i normali strumenti apprestati dall'ordinamento”* (Cons. St., sez. II, n. 4474/2020), con l'avvertenza che *“Ai fini dell'esercizio legittimo del potere di ordinanza sindacale contingibile e urgente ex art. 54 del D.Lgs. n. 267/2000 ciò che rileva è l'attualità della situazione di pericolo al momento dell'adozione del provvedimento sindacale nonché l'idoneità del provvedimento a porvi rimedio essendo, invece, irrilevante che la fonte del pericolo sia risalente nel tempo”* (Cons. St., sez. V, n. 5780/2020).

Nel caso di specie, al fine di verificare che il pericolo per la salute pubblica e l'ambiente derivante dallo spandimento delle sostanze vietate sia concretamente sussistente, dirimente è tra l'altro la corretta applicazione del principio di precauzione il quale, come noto, se da un lato impone che quando sussistono incertezze o un ragionevole dubbio riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, possano essere adottate misure di protezione senza dover attendere che siano pienamente dimostrate l'effettiva esistenza e la gravità di tali rischi, dall'altro non può trascendere in un potere di interdizione di un certo progetto o misura o, come nel caso di specie, dell'utilizzo di determinate sostanze, essendo indispensabile che l'adozione di misure ispirate al suddetto principio *“sia condizionata al preventivo svolgimento di una valutazione quanto più possibile completa dei rischi calata nella concretezza del contesto spazio temporale di riferimento”*, non potendo legittimare una interpretazione delle disposizioni normative, tecniche ed amministrative vigenti in un dato settore *“che ne dilati il senso fino a ricomprendervi vicende non significativamente pregiudizievoli dell'area interessata; la situazione di pericolo deve essere potenziale o latente ma non meramente ipotizzata e deve incidere significativamente sull'ambiente e la salute dell'uomo”* (virgolettati tutti tratti da T.A.R. Campania – Napoli, sez. VII, n. 3177/2025).

Nel caso di specie, tale valutazione appare completamente assente, avendo l'amministrazione resistente aprioristicamente vietato, sull'intero territorio comunale, l'utilizzo di determinate sostanze sulla scorta di un'apodittica ed indimostrata presunzione assoluta di pericolosità delle medesime, non corroborata né da adeguate evidenze scientifiche che ne attestino il potenziale pregiudizio per la salute umana né da dimostrazioni che attestino che, nel particolare contesto ambientale e territoriale del Comune di Bassano in Teverina, l'impiego di tali sostanze, di per sé non nocivo, sia idoneo a provocare pericoli (anche solo meramente potenziali) per la salute dei propri cittadini e la salubrità dell'ambiente ove è allocata la comunità di riferimento.

In definitiva, il provvedimento avverso sconta l'assenza di presupposti (che trasmoda in un evidente difetto di istruttoria) già evidenziata da questa Sezione con riferimento ad omologa ordinanza (in larga misura sovrapponibile a quella oggetto del presente giudizio) assunta da altro Comune del Viterbese (in quella fattispecie, il Comune di Nepi) e censurata con la sentenza n. 18269/2024, essendosi limitato il Comune resistente, come in quel giudizio, *“a comprovare la situazione di urgenza, facendo riferimenti a studi generici (...), meramente teorici, riferiti alle modalità di trattamento delle eventuali patologie del nocciolo, scevri da qualsivoglia considerazione delle specifiche normative settoriali che regolamentano l'impiego delle sostanze indicate nel provvedimento (fitofarmaci, antiparassitari, diserbanti, concimi, ecc.)”* (in senso analogo anche altri precedenti di questa Sezione, nn. 13831/2019 e 13593/2019).

In definitiva, quindi, le censure inerenti la carenza dei presupposti ed il difetto di istruttoria mosse nei confronti dell'atto avverso colgono nel segno, determinando l'accoglimento integrale del gravame e l'annullamento del provvedimento impugnato.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano, a carico del Comune di Bassano in Teverina, nella misura indicata in dispositivo.

Spese compensate nei confronti del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, costituitosi in giudizio con difesa meramente formale.

P.Q.M.

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

Condanna il Comune di Bassano in Teverina al pagamento delle spese processuali in favore del ricorrente, che liquida in Euro 1.500,00.

Spese compensate nei confronti del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

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

(Omissis)