

Pubblicato il 30/01/2024

N. 00915/2024REG.PROV.COLL.

N. 04307/2020 REG.RIC.



# REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4307 del 2020, proposto da Comune di Malles Venosta, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefano Coen e Armin Reinstadler, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Stefano Coen in Roma, piazza Libertà n. 20;

contro

Walter Alton, Walter Weiss, Christian Rizzi, Roland Thanei, Josef Bernhard Thanei, Alfred Pobitzer, Lorenz Noggler, Josef Frank, Anita Frank, Christina Telser, Andreas Lechthaler, Isidor Grass, Ingeborg Maria Theiner, Karl Paulmichl, Rudolf Flora, Georg Dietl, Horst Niederholzer, Christoph Bernhart, Flori Tappeiner, Manfred Alton, Christoph Oberhofer, Martin Spechtenhauser, Sonja Wallnöfer, Georg Sagmeister, Karl Platzer, Alois Waldner, Josef Patscheider, Roman Niederholzer, Markus Hauser, Josef Thanei, Kurt Reich, Günther Eberhöfer, Klaus Telser, Mathias Peer, Josef Hörmann, Herbert Platzer, Simon Pirhofer, Walter Lechthaler, rappresentati e difesi dall'avvocato Arthur Frei, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Federica Scafarelli in Roma, via G. Borsi n. 4;

nei confronti

Johannes Fragner-Unterpertinger, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.R.G.A. – Sezione Autonoma di Bolzano, n. 236/2019, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Walter Alton, Walter Weiss, Christian Rizzi, Roland Thanei, Josef Bernhard Thanei, Alfred Pobitzer, Lorenz Noggler, Josef Frank, Anita Frank, Christina Telser, Andreas Lechthaler, Isidor Grass, Ingeborg Maria Theiner, Karl Paulmichl, Rudolf Flora, Georg Dietl, Horst Niederholzer, Christoph Bernhart, Flori Tappeiner, Manfred Alton, Christoph Oberhofer, Martin Spechtenhauser, Sonja Wallnöfer, Georg Sagmeister, Karl Platzer, Alois Waldner, Josef Patscheider, Roman Niederholzer, Markus Hauser, Josef Thanei, Kurt Reich, Günther Eberhöfer, Klaus Telser, Mathias Peer, Josef Hörmann, Herbert Platzer, Simon Pirhofer e di Walter Lechthaler;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 gennaio 2024 il Cons. Thomas Mathà e uditi per le parti gli avvocati Fabrizio Viola per delega dell'avvocato Stefano Coen e Federica Scafarelli per delega dell'avvocato Arthur Frei;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Giunge a questo Consiglio di Stato la questione se una disciplina comunale (costituita da disposizioni statutarie e regolamentari) può introdurre limitazioni indifferenziate, vincolanti e a tempo indeterminato di sostanze fitosanitarie e di erbicidi sul proprio territorio comunale.

2.1 La prima deliberazione consiliare contestata (del 19.8.2014, n. 34) approvava un'interpretazione autentica dell'articolo 40, comma 6, dello Statuto comunale, disciplinando che un referendum propositivo potesse essere utilizzato per determinare argomenti dell'agenda politica comunale e portarli ad una decisione vincolante.

2.2 La seconda deliberazione (del 16 luglio 2015, n. 37) considerata illegittima riguardava modifiche allo Statuto comunale, che all'articolo 3 (Funzioni) aggiungevano tre commi (3, 4 e 5) nonché il capitolo 5-bis (Tutela della salute e dell'ambiente) oltre all'inserimento dell'articolo 9-bis (Norma programmatica per la tutela della salute e dell'ambiente). Oggetto di queste disposizioni era la possibilità che l'ente locale potesse disciplinare con regolamento modalità di promozione dell'utilizzo sul proprio territorio comunale delle sostanze fitosanitarie per la produzione ecologica e biologica, introducendo dei divieti per l'impiego di sostanze chimico-sintetiche molto velenose, velenose, dannose per la salute e per l'ambiente e di erbicidi.

2.3 Il terzo provvedimento ritenuto illegittimo (del 29.3.2016, n. 2) era un regolamento che prevedeva un divieto d'impiego di prodotti classificati come "molto tossici (T+)" e "tossici (T)" prescrivendo altresì l'obbligo di attenersi alle distanze di rispetto nell'utilizzo di altri prodotti fitosanitari, divieti che entravano in vigore 24 mesi dopo l'approvazione del regolamento (art. 6).

3. Il T.R.G.A., sezione Autonoma di Bolzano, con la sentenza n. 236/2019, qui appellata, ha accolto parzialmente il ricorso di alcuni agricoltori, annullando due delibere del Consiglio Comunale di

Malles in Val Venosta che limitavano sostanzialmente l'utilizzo di alcuni prodotti fitosanitari ed erbicidi. Con tale gravame (R.g.n. 77/2018) era stato dedotto:

a) illegittimità derivante dalla inammissibilità del referendum; violazione dei principi di interpretazione autentica; violazione dell'articolo 40, commi 1 e 6 dello statuto comunale: i provvedimenti impugnati sarebbero viziati per illegittimità derivata dalla sentenza n. 706/2016 del G.O. di Bolzano che aveva annullato il rispettivo referendum popolare del 2014, ed essendo attuativi dell'esito referendario ne conseguirebbe l'illegittimità; una norma chiara ed inequivocabile dello statuto comunale sarebbe stata modificata in *peius* in modo inammissibile senza la maggioranza dei due terzi dei membri del Consiglio comunale; il regolamento approvato sarebbe stato approvato in una forma divergente rispetto all'esito del referendum popolare;

b) nullità per incompetenza assoluta; violazione degli articoli 23, 97 e 117 comma 6, 118 e art. 32 Cost.; violazione degli articoli 4 e 5 delle disposizioni preliminari al codice civile; violazione degli articoli 2 e 5 decreto del presidente della Regione 1 febbraio 2005 n. 3/L (TU delle legge regionali sull'ordinamento dei comuni); violazione degli articoli 1 e 3 dello statuto comunale; violazione dell'art. 2/quarter della legge provinciale 23 marzo 1981, n. 8 inserito dal comma 1 dell'art. 2 della legge provinciale 23 ottobre 2014, n. 10; violazione della legge provinciale n. 8/2016; violazione delle delibere di Giunta provinciale n. 817/2014, n. 949/2015 e n. 566/2016; falsa applicazione dell'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE); illegittimità derivata della delibera di Consiglio comunale n. 2/2016: il Comune non avrebbe la potestà legislativa necessaria ad emanare l'impugnato regolamento;

c) violazione della legge provinciale n. 8/2016 (Disposizioni in materia di tutela fitosanitaria), del decreto legislativo 14 agosto 2012, n. 150, del decreto interministeriale 22.1. 2014 "*Piano di azione nazionale per l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari*"; violazione delle delibere della Giunta provinciale n. 817/2014, n. 949/2015 e n. 566/2016: il regolamento comunale sarebbe illegittimo essendo in contrasto con la normativa di rango gerarchico superiore;

d) violazione del diritto UE in particolare del Regolamento (CE) n. 1107/2009, del Regolamento (UE) n. 540/2011 della Commissione del 25 maggio 2011, del Regolamento (UE) n. 546/2011; violazione dell'art. 8 del D.P.R. 290/2001; violazione degli articoli 34, 36 e 115 commi 4 e 5 TFUE; mancato rispetto del principio di proporzionalità: con il regolamento verrebbe proibito l'utilizzo di determinati prodotti fitosanitari nonostante la loro ammissione da parte del diritto eurounioniale e statale, l'impiego di prodotti fitosanitari non biologici al di fuori dalle zone colturali sarebbe illegittimo, disposizioni di (sole) distanze sarebbero invece veri divieti, il divieto inoltre lederebbe il principio di proporzionalità, violando la procedura europea per la limitazione dell'utilizzo o il ritiro dal mercato di principi attivi consentiti, la procedura di revoca o successiva limitazione dell'ammissione di prodotti fitosanitari. L'ente locale avrebbe interpretato erroneamente il principio di precauzione che non potrebbe mai radicare una tale competenza regolamentare, oltre a non giustificare la disapplicazione della rispettiva normativa europea.

4. Respingendo le eccezioni di inammissibilità del ricorso per difetto di interesse, a) per mancata allegazione della posizione individuale lesa quale fatto legittimante al ricorso, b) per tardività del gravame in quanto una norma transitoria del regolamento sarebbe stata applicabile immediatamente, c) ancora per tardività in quanto la delibera n. 37/2015 sarebbe un provvedimento ad effetto immediato e non di carattere programmatico e d) per mancata entrata in vigore del provvedimento gravato al momento della presentazione del ricorso, il TRGA ha motivato la sua decisione con i seguenti ragionamenti di merito:

- una competenza del Comune non deriva dal principio di precauzione ai sensi dell'art. 191 TFUE, esulando dall'ambito di applicazione soggettivo (la competenza è riservata all'Unione), né all'art. 193 del TFUE che prevede l'adozione di misure maggiormente protettive (misure che devono essere compatibili con il diritto UE e notificate alla Commissione Europea, non avvenuto), né dalla riforma sul federalismo in Italia e dalle leggi collegate, ritenendo che il nostro ordinamento non prevede una generale competenza regolamentare del Comune esulante da limiti legislativi. Più in particolare il TRGA ha chiarito che la potestà regolamentare comunale ai sensi dell'art. 4 co. 4 della legge n. 131/2003 incontra precisi limiti normativi statali, regionali e/o provinciali, previsto – per quanto riguarda i Comuni dell'Alto Adige – anche dalla precisa previsione degli artt. 2 e 5 del TUOC (D.P.Reg. 1 febbraio 2005, n. 3/L, *ratione temporis* vigente);

- il primo giudice ha anche escluso che una specifica competenza in materia possa derivare dal Piano nazionale d'azione ed al contrario ha accertato che solo le regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano hanno il potere di individuare aree specifiche da sottoporre a tutela e di emanare prescrizioni sull'utilizzo di prodotti fitosanitari in tali aree che possono prevedere anche il divieto del loro utilizzo;

- il TRGA, con un'analisi costituzionale dettagliata, ha condiviso l'assunto della A.G.O. sull'impossibilità di introdurre divieti da parte dell'autorità amministrativa, concludendo che per assicurare l'osservanza del principio di legalità non è sufficiente riconoscere ad un'autorità amministrativa un potere per la tutela di diritti anche di massimo rango, in quanto l'esercizio dei poteri amministrativi deve trovare sempre fondamento in un atto legislativo o avente forza di legge, che disciplini il modo di esercitare tali poteri amministrativi, a maggior ragione se ai cittadini vengono imposti limitazioni e divieti;

- il TRGA ha invece respinto il ricorso contro la deliberazione consiliare del 19.8.2014, n. 34 che approvava un'interpretazione autentica dell'articolo 40, comma 6, dello Statuto comunale, disciplinando che un referendum propositivo possa essere utilizzato per fissare argomenti nell'agenda politica comunale e portarli ad una decisione vincolante.

Il referendum infatti costituisce uno strumento di partecipazione popolare all'elaborazione di scelte che competono sempre e in ogni caso all'Amministrazione e, a seguito della proclamazione del suo esito, l'Ente procederà a tutte le valutazioni ad esso spettanti, anche al fine di emanare eventuali provvedimenti nei limiti legalmente stabiliti.

Il TRGA ha ritenuto che la delibera di interpretazione autentica dello Statuto Comunale non sia inficiata di illegittimità derivata dalla pronuncia del G.O. n. 706/2016 che aveva dichiarato illegittimo il referendum in quanto: i) il risultato del referendum o l'interpretazione autentica della norma statutaria relativa al referendum propositivo non costituisce un presupposto giuridico della delibera n. 37/2015 sulla modifica dello Statuto, e pertanto l'annullamento della delibera n. 34/2014 non comporterebbe il relativo annullamento; b) la delibera n. 37/2015 è un provvedimento amministrativo plurimotivato e quindi non sarebbe stato sufficiente l'accertamento della illegittimità di una sola motivazione delle plurime motivazioni dell'atto.

5. Contro questa decisione di primo grado è insorto dinanzi a questo Consiglio il Comune di Malles, con ricorso notificato il 18.5.2020 e depositato il 3.6.2020. Successivamente l'ente locale ha depositato il 7.12.2023 ulteriori 35 documenti (dal n. 16 al n. 50), consistenti soprattutto in studi scientifici sui pesticidi.

6. Si sono costituiti in resistenza gli originari ricorrenti, Walter Alton, Walter Weiss, Christian Rizzi, Roland Thanei, Josef Bernhard Thanei, Alfred Pobitzer, Lorenz Nogglar, Josef Frank, Anita

Frank, Christina Telser, Andreas Lechthaler, Isidor Grass, Ingeborg Maria Theiner, Karl Paulmichl, Rudolf Flora, Georg Dietl, Horst Niederholzer, Christoph Bernhart, Flori Tappeiner, Manfred Alton, Christoph Oberhofer, Martin Spechtenhauser, Sonja Wallnöfer, Georg Sagmeister, Karl Platzer, Alois Waldner, Josef Patscheider, Roman Niederholzer, Markus Hauser, Josef Thanei, Kurt Reich, Günther Eberhöfer, Klaus Telser, Mathias Peer, Josef Hörmann, Herbert Platzer, Simon Pirhofer e Walter Lechthaler, con atto depositato il 15.7.2020 e riproponendo le domande ed eccezioni dichiarate assorbite e non esaminate nella sentenza di primo grado.

7. In vista dell'udienza pubblica le parti si sono scambiate memorie e memorie di replica, il 18.12.2023 ed il 28.12.2023, insistendo nelle loro avversarie deduzioni.

8. All'udienza pubblica del 18 gennaio 2024 la causa è stata introitata in decisione.

9. L'appello è affidato a tre ordini di censure.

9.1 *“Violazione dell’art. 100 c.p.c.; parziale difetto di interesse ad agire; insufficiente personalizzazione del litisconsorzio facoltativo (art. 103 c.p.c.).”*

9.2 *“Violazione e falsa applicazione degli artt. 117 e 118 Cost; dell’art. 4, comma 1, Legge n. 131/2003; degli artt. 2 e 5 D.P.Reg. n. 3/L/2005; degli artt. 7, 13 e 42 D.Lgs. n. 267/2000; dell’art. 15 D.Lgs. n. 150/2012; dell’art. A.5.6 D.M. 22.01.2014 (PAN), nonché degli art. 3 e 4 delle Disposizioni sulla legge in generale.”*

9.3 *“Violazione e mancato rispetto del principio di precauzione; possibili questioni di incostituzionalità e/o di incompatibilità col diritto UE.”*

10. L'appello investe la parte della sentenza che ha accolto le censure rivolte avverso le disposizioni statutarie e regolamentari, che limitano i trattamenti fitosanitari e condizionano l'utilizzo di erbicidi nel comune venostano.

11. Le disposizioni oggetto di controversia sono:

11. 1 per quanto riguarda la deliberazione consiliare n. 37/2015:

11.1.1 i nuovi commi 3, 4 e 5 dello Statuto comunale, secondo i quali: *“3. Il Comune, nell’ambito delle funzioni ad esso assegnate dalla legge e per quanto di sua competenza, si pone l’obiettivo prioritario della tutela della salute dei cittadini residenti e degli ospiti, la gestione sostenibile dell’ambiente e delle acque e l’esercizio paritario e indenne delle attività economiche sul territorio comunale. 4. Il Comune concorre a garantire, nell’ambito delle proprie competenze, il diritto alla salute, attivando strumenti idonei e compatibili per promuoverne il perseguimento. 5. Il Comune riconosce che l’ambiente, il suolo e tutte le acque costituiscono risorse da tutelare, valorizzare e utilizzare secondo criteri di equità, anche nei confronti delle generazioni future, di rispetto degli equilibri ecologici e della biodiversità, di promozione dell’uso consapevole delle risorse naturali, di perseguimento dello sviluppo sostenibile del territorio, dell’agricoltura biologica e del turismo sostenibile.”*

11.1.2 l'articolo 9-bis (*“Norma programmatica per la tutela della salute e dell'ambiente”*) secondo cui *“1. Il Comune, nell’ambito delle proprie funzioni e competenze, si impegna ad assumere ogni provvedimento ed ogni azione utili secondo il principio di precauzione per evitare pericoli alla salute umana, animale e vegetale per assicurare il più elevato livello di protezione dell’ambiente. 2. Al fine di realizzare quanto previsto dal precedente comma secondo i principi di cui ai commi 3 e*

*seguenti dell'art. 3, il Comune, nel rispetto della vigente normativa, disciplina con Regolamento di Attuazione le modalità con le quali nel territorio comunale si promuove l'utilizzo di prodotti fitosanitari biodegradabili di cui ai regolamenti UE 834/2007 e 889/2008 e successive modifiche e non si autorizza l'utilizzo di sostanze fitosanitarie chimico-sintetiche molto tossiche, tossiche e nocive per la salute umana e animale e per l'ambiente."*

11.2 per quanto riguarda la deliberazione consiliare n. 2/2016:

*11.2.1 i primi due commi dell'articolo 4 ("Utilizzo dei fitofarmaci") che dispone che: "4.1 È vietato su tutto il territorio comunale l'utilizzo di prodotti fitosanitari classificati come Molto Tossici (T+) o Tossici (T) o classificazione corrispondente ai sensi del Regolamento (CE) n. 1272 del Parlamento Europeo e del Consiglio. 4.2 E' obbligatorio attenersi, nell'utilizzo di ogni prodotto fitosanitario tranne quelli autorizzati con Regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio e del Regolamento (CE) n. 889/2008 della Commissione, allegato II, alle seguenti distanze di rispetto: - 50 metri dal confine delle aree utilizzati dalla popolazione o dai gruppi vulnerabili, come definiti all'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1107/2009 e, in ogni caso, scuole dell'infanzia, asili nido, centri diurni per l'infanzia nonché parchi gioco per l'infanzia e cortili e aree verdi all'interno di plessi scolastici con le relative superfici, strutture sanitarie e istituti di cura, parchi e giardini pubblici nonché campi sportivi e aree ricreative; - 50 metri dal confine delle aree protette di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006, parte III, allegato 9, e altre aree designate ai fini di conservazione per la protezione degli habitat e delle specie, a norma delle disposizioni della legge 11 febbraio 1992, n. 157, e successive modifiche, e al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni; - 50 metri dal confine di qualunque tipo di edificio, pubblico o privato; - 50 metri dal confine di infrastrutture ad uso pubblico quali per esempio: strade, piste ciclabili, sentieri, cimiteri; - 50 metri dal confine di aree coltivate a scopo produttivo e/o per l'autoconsumo in cui non si effettuano trattamenti fitosanitari con sostanze chimico-sintetiche, quali: foraggio, ortaggi, cereali, erbe medicinali ed aromatiche, piccoli frutti e qualsiasi vegetale per l'alimentazione umana ed animale; - 50 metri dal confine di aree destinate al ricovero di animali; - 20 metri di raggio dal punto di captazione di acque sotterranee risp. di sorgente o di derivazione di acque superficiali; le aree immediatamente circostanti le captazioni o derivazioni delle acque destinate al consumo umano per un'estensione di almeno dieci metri di raggio dal punto di captazione devono essere adeguatamente protette e devono essere adibite esclusivamente a opere di captazione o presa e ad infrastrutture di servizio."*

12. Riguardo al primo motivo di appello il Comune di Malles critica la sentenza di primo grado in merito alla decisione sull'eccezione del difetto di interesse ad agire dei ricorrenti di primo grado. Prendendo atto che solo 28 dei 38 ricorrenti erano menzionati nel parere del Dott. Stuppner, per i restanti ricorrenti non menzionati erroneamente sarebbe stato ritenuto sufficiente dal TRGA che gli stessi fossero residenti nel Comune e pertanto provata la diretta lesione della loro sfera giuridica ad opera del Regolamento di attuazione. La mera residenza non potrebbe essere ritenuta equivalente alla prova della lesione diretta. Inoltre, per gli impianti di nuova realizzazione (per i quali il Regolamento all'art. 6.2. si applica già a partire dal 15.4.2016) conseguirebbe che il ricorso notificato il 5.4.2018 erroneamente non sarebbe stato respinto per tardività. Il Comune eccepisce che sarebbe errato sostenere che toccava al Comune specificare e fornire elementi identificativi di tutti gli impianti di nuova realizzazione, mentre sarebbe onere del ricorrente a provare la titolarità dell'interesse leso.

13. Con il secondo ordine di censure, il Comune di Malles si lamenta dell'erronea statuizione del TRGA sulla competenza comunale ad emanare una regolazione nel settore dei prodotti fitosanitari, che secondo l'appellante sarebbe basata su un preciso tessuto normativo costituzionale e legislativo: artt. 117, comma 6, 118 comma 1 Cost., art. 4, comma 1, della Legge n. 131/2003. Soprattutto tale

ultima norma sarebbe una previsione di generale potestà normativa, abbandonando il principio del parallelismo tra le competenze legislative, da un lato, e le funzioni amministrative e la relativa potestà normativa, dall'altro lato. Il TRGA avrebbe anche errato ad interpretare le norme sulle funzioni del Comune (art. 2, co. 1 e 2 del TUOC) in quanto non sarebbe consentito concludere che le funzioni esercitate dai Comuni dipendono da una delega regionale o provinciale. Secondo l'appellante il primo giudice avrebbe anche mal interpretato il limite del dettato legislativo di cui all'art. 5 del TUOC, trascurando che in materia di tutela dell'ambiente (riservata alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera s), Cost.), una legge regionale o provinciale non potrebbe porre dei limiti alla potestà regolamentare dei Comuni. Invece il d.lgs. n. 267/2000, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, non avrebbe tali limiti (ed il T.U. statale non si applica alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano solo quando incompatibile con le attribuzioni previste dagli Statuti e dalle relative norme di attuazione, quindi non nel caso di specie). Il d.lgs. n. 267/2000 in tema di potestà normativa e regolamentare comunale sarebbe molto più ampio ed elastico del D.P.Reg. n. 3/L/2005. Infine il Comune appellante sostiene che la competenza regolamentare non potrebbe limitarsi dalla legislazione speciale di cui al d.lgs. n. 150/2012 (l'art. 15), che non potrebbe modificare l'assetto costituzionale-istituzionale e che non prevedrebbe e non attribuirebbe alle Regioni e alle Province autonome alcuna competenza legislativa propulsiva o avulsa dal PAN. Ci sarebbe invece da accertare una chiara volontà del legislatore statale a riservare e delegare un importante e decisivo ruolo proprio ai Comuni che non sarebbe menomata per il fatto di essere contenuta in un atto regolamentare: il PAN sarebbe lo strumento principale di attuazione delle politiche per l'uso sostenibile dei pesticidi, di diretta origine e derivazione comunitaria. Dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale di cui alla Legge cost. n. 3/2001, il rapporto tra leggi e regolamenti, specie quelli locali, non sarebbe più ricostruibile né in termini di gerarchia, né in termini di competenza, perché le due sfere non sarebbero più nettamente separabili.

14. Con la terza ed ultima doglianza il Comune insiste che il principio di precauzione sarebbe idoneo a costituire una fonte di competenza regolamentare nel caso di specie: essendo di stampo comunitario, si profilerebbe neutro rispetto all'assetto delle competenze normative ed amministrative interne agli Stati membri, sarebbe invece un valido ed effettivo motivo che farebbe scattare l'obbligo per l'amministrazione di attivarsi per anticipare tutte le opportune misure di tutela rispetto ad un potenziale rischio o danno. (art. 191 TFUE e Direttiva 2009/128/CE, Regolamento (CE) n. 1107/2009). Le norme non impedirebbero agli Stati membri di applicare il principio di precauzione quando sul piano scientifico vi siano incertezze quanto ai rischi che i prodotti fitosanitari che devono essere autorizzati nel loro territorio comportano per la salute umana e animale o l'ambiente. Questo sarebbe anche stato più volte accertato dal Consiglio di Stato (sentenza n. 2495/2015 e n. 1392/2017). Il Comune già in primo grado, ed anche con la documentazione dimessa nel grado d'appello, avrebbe dimostrato che nel territorio comunale di Malles si utilizzano sostanze attive e prodotti fitosanitari pericolosi e nocivi per la salute delle persone e per l'ambiente, inoltre le procedure di immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari di cui al Regolamento (CE) n. 1107/2009 sarebbero critiche, soprattutto in merito all'analisi ed alla valutazione dei rischi. Il TRGA non avrebbe dovuto prendere in considerazione tutte le predette circostanze e criticità ed avrebbe dovuto valorizzare il ruolo dei Comuni e la possibilità loro riconosciuta dall'art. A.5.6 del PAN di adottare tutti "*i provvedimenti necessari*" per la gestione e la tutela delle aree ad uso della popolazione e dell'ambiente, ivi comprese le determinazioni più restrittive per le aree adiacenti a quelle agricole nel senso di prescrivere anche distanze maggiori. Il combinato disposto tra principio di precauzione e le funzioni amministrative di interesse locale inerenti allo sviluppo culturale, sociale ed economico della popolazione (ai sensi dell'art. 2 del D.P.Reg. n. 3/L/2005) o anche le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale (come previsto dall'art. 13 del d.lgs. n. 267/2000) avrebbe obbligato il Comune ad intervenire con l'adottato Regolamento. In questo modo il Comune avrebbe rispettato il principio

di proporzionalità (vietando solo i prodotti delle più alte classi di pericolo e dettando maggiori distanze per l'uso dei prodotti non vietati), avrebbe applicato i Principi generali di difesa integrata di cui all'Allegato III del d.lgs. n. 150/2012 e gli obiettivi generali del PAN. Infine, secondo il Comune di Malles, una norma o un'interpretazione di una disciplina che impediscano ad un Comune di adottare, con efficacia limitata al proprio territorio, misure più appropriate, anche se più restrittive, rispetto a quelle comunemente previste per altri territori, sarebbero incostituzionali (artt. 32, 117 e 118 Cost.) e non compatibili con il diritto comunitario, in particolare anche con l'art. 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, il quale, nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'UE, garantirebbe un livello elevato di protezione della salute umana (vedasi Corte di giustizia UE del 3.10.2019, C-197/18, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland et al. contro Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (Austria), ECLI:EU:C:2019:824).

15. Le argomentazioni non persuadono il Collegio.

16. Sull'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado per difetto di interesse va confermato l'assunto negativo del TRGA, sul dirimente accertamento dell'appartenenza dei ricorrenti al settore agricolo documentati opportunamente dai rispettivi fascicoli del sistema informativo agricolo provinciale "LAFIS" e dalla perizia elaborata dal Südtiroler Beratungsring (doc. 121 di primo grado). Né è errata logicamente e giuridicamente la conclusione del giudice bolzanino sui ricorrenti non elencati nel parere, che essendo residenti nel Comune di Malles Venosta hanno un apprezzabile interesse alla rimozione degli atti impugnati dal momento che il regolamento al punto 2.2. estende il proprio ambito di applicazione a tutto il territorio comunale menzionando esplicitamente oltre alle zone agricole anche quelle non agricole. Corretto e non utilmente confutato è anche il ragionamento del primo giudice che oggetto del giudizio è la questione se esigenze di tutela della salute e dell'ambiente possano radicare una competenza del Comune ad adottare norme di secondo grado volte ad imporre il rispetto di distanze minime e a frapporre altri limiti all'impiego dei prodotti fitosanitari, limiti che oltre a derogare a norme sovraordinate meno restrittive, finiscono per porre veri e propri divieti generalizzati all'utilizzo di tali prodotti ancorché questi rispondano a tutti i requisiti di ammissibilità stabiliti dalle norme di settore di fonte eurounionale, statale e provinciale. È pertanto evidente l'effetto preclusivo del regolamento in relazione all'uso di prodotti fitosanitari da parte degli utilizzatori anche non professionali e quindi da accertare l'ammissibilità del ricorso per un chiaro interesse dei ricorrenti. Dall'altro lato non si può non ricordare che il TRGA ha espressamente escluso che invece il regolamento sia espressione di questioni relative a potenziali rischi collegati all'impiego dei prodotti fitosanitari, pertanto, non avendo l'appellante omissivo specificamente di censura tale accertamento le ulteriori censure sui rischi e impatti dei prodotti fitosanitari sulla salute umana e sull'ambiente risultano inammissibili, anche in quanto non realmente convincenti e/o dimostrati, mentre altrettante analisi fondate su evidenza scientifica sulla base delle quali la Commissione europea aveva autorizzato l'immissione nel mercato delle sostanze attive utilizzate per la produzione dei prodotti fitosanitari non vengono confutate.

17. Entrando nel merito della controversia, non può essere condivisa la tesi del Comune sulla sua competenza ad adottare una tale regolamento in materia di fitosanitari ed erbicidi, mancando un qualsiasi riscontro nel diritto positivo il ragionamento sulla cedevolezza della legge statale, regionale o provinciale verso i regolamenti locali nelle materie di loro riservata o delegata competenza.

18. Preliminarmente risulta opportuna una disamina delle fonti che il Comune appellante invoca. Il legislatore regionale, al quale compete di legiferare in materia di ordinamento comunale anche per l'Alto Adige/Südtirol, ha disciplinato agli articoli 2 (funzioni) e 5 (potestà regolamentare) del

TUOC (*ratione temporis* vigente, D.P.Reg. 1 febbraio 2005, n. 3/L, BUR 1.3.2005, n. 9, suppl. 1) quanto segue.

18.1.1: Art. 2: “1. *In armonia con il principio costituzionale della promozione delle autonomie locali e in attuazione dei principi di sussidiarietà, responsabilità e unità che presiedono all'esercizio dell'azione amministrativa, nonché di omogeneità ed adeguatezza, sono attribuite ai comuni tutte le funzioni amministrative di interesse locale inerenti allo sviluppo culturale, sociale ed economico della popolazione e sono assicurate ai comuni le risorse finanziarie necessarie per lo svolgimento delle funzioni stesse.* 2. *La regione e le province autonome individuano le funzioni che sono trasferite, delegate o subdelegate, ai comuni singoli o associati, avuto riguardo ai rispettivi ambiti territoriali e popolazioni interessate, al fine di assicurare efficacia, speditezza ed economicità all'azione amministrativa, nonché la partecipazione dei cittadini al migliore perseguimento del pubblico interesse.* 3. *I comuni singoli o associati, nell'esercizio delle rispettive funzioni, attuano tra loro forme di cooperazione e di sussidiarietà, anche con privati, per assicurare l'economia di gestione delle attività e dei servizi o qualora l'interesse riguardi vaste zone intercomunali.* 4. *Spettano inoltre ai comuni, ove la legge provinciale lo preveda, le funzioni che le leggi dello stato attribuiscono alle comunità montane.*”

18.1.2 Art. 5: “1. *Nel rispetto della legge e dello statuto, il comune adotta regolamenti per l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e l'esercizio delle funzioni, nonché regolamenti per l'organizzazione ed il funzionamento delle aziende e degli enti da esso dipendenti.* 2. *Lo statuto deve prevedere adeguate forme di pubblicità per i regolamenti.* 3. *I regolamenti entrano in vigore a decorrere dalla data di esecutività della delibera di approvazione.* 4. *La violazione dei regolamenti e delle ordinanze comunali comporta, nei casi non disciplinati dalla legge, l'applicazione delle sanzioni amministrative determinate dal comune con proprie disposizioni regolamentari entro i limiti previsti dall'articolo 10 della legge 24 novembre 1981 n. 689 e successive modificazioni.*”

18.2 La norma statale invece (T.U.E.L., d.lgs. 18.8.2000, n. 267) agli articoli 7 (regolamenti), 13 (funzioni) e 42 (attribuzioni dei consigli) recita:

18.2.1: Art. 7: “1. *Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni.*”

18.2.2: Art. 13: “1. *Spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.* 2. *Il comune, per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati, attua forme sia di decentramento sia di cooperazione con altri comuni e con la provincia.*”

18.2.3: “1. *Il consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico - amministrativo.* 2. *Il consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali:* a) *statuti dell'ente e delle aziende speciali, regolamenti salva l'ipotesi di cui all'articolo 48, comma 3, criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi;* b) *programmi, relazioni previsionali e programmatiche, piani finanziari, programmi triennali e elenco annuale dei lavori pubblici, bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, rendiconto, piani territoriali ed urbanistici, programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, eventuali deroghe ad essi, pareri da rendere per dette materie;* c) *convenzioni tra i comuni e quelle tra i comuni e provincia, costituzione e modificazione di forme*

*associative; d) istituzione, compiti e norme sul funzionamento degli organismi di decentramento e di partecipazione; e) organizzazione dei pubblici servizi, costituzione di istituzioni e aziende speciali, concessione dei pubblici servizi, partecipazione dell'ente locale a società di capitali, affidamento di attività o servizi mediante convenzione; f) istituzione e ordinamento dei tributi, con esclusione della determinazione delle relative aliquote; disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi; g) indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza; h) contrazione di mutui e aperture di credito non previste espressamente in atti fondamentali del consiglio ed emissioni di prestiti obbligazionari; i) spese che impegnino i bilanci per gli esercizi successivi, escluse quelle relative alle locazioni di immobili ed alla somministrazione e fornitura di beni e servizi a carattere continuativo; l) acquisti e alienazioni immobiliari, relative permutate, appalti e concessioni che non siano previsti espressamente in atti fondamentali del consiglio o che non ne costituiscano mera esecuzione e che, comunque, non rientrino nella ordinaria amministrazione di funzioni e servizi di competenza della giunta, del segretario o di altri funzionari; m) definizione degli indirizzi per la nomina e la designazione dei rappresentanti del comune presso enti, aziende ed istituzioni, nonché nomina dei rappresentanti del consiglio presso enti, aziende ed istituzioni ad esso espressamente riservata dalla legge.”*

19. Dall’analisi e dal confronto di tali norme statali e regionali risulta chiarissimo al Collegio il quadro delle fonti gerarchicamente superiori rispetto a regolamenti locali, che l’appellante inserisce – in maniera non corretta – in un contesto che non rispecchia la realtà normativa.

Nell’appello sono invece richiamati – genericamente e non con espresso ancoraggio a disposizioni normative sulla competenza – principi che vengono meramente evocati, senza la precisa indicazione di una disciplina dalla quale dedurre che la materia dei limiti all’uso dei prodotti fitosanitari sia materia di riservata o delegata competenza comunale.

Il Collegio ritiene corretta la ricostruzione del primo giudice sulla competenza normativa dell’Unione Europea, dell’ordinamento statale e della Provincia Autonoma di Bolzano. Solamente in alcuni ristretti aspetti residuali – tassativamente elencati dalla cornice normativa eurounionale, statale e provinciale – sono da riscontrare margini funzionali per interventi comunali, ma essi esulano dalla possibilità di dettare una disciplina generale di deroghe di utilizzo e distanziometriche come ha fatto il Comune di Malles.

20. Non convince la tesi che il TRGA abbia interpretato erroneamente il quadro legislativo per quanto riguarda la competenza regolamentare nel caso de quo e che invece secondo l’appellante sarebbe da cercare nel Testo Unico delle Leggi sugli Enti Locali di emanazione statale che avrebbe limiti “più elastici ed ampi” invece del TUOC.

In disparte il fatto che su questo punto specifico il legislatore regionale ha esercitato la sua competenza legislativa, e quindi l’applicazione di questa parte della legge statale, giusto l’art. 105 del D.P.R. 670/1972 è esclusa (vedasi, sul punto, Corte Cost. n. 346/2010), non si condivide la tesi che il TUEL si applichi in quanto Regione o Provincia Autonoma non hanno la competenza legislative in materia di tutela dell’ambiente: qui si discute in primis della competenza regolamentare disciplinata dall’ordinamento comunale sull’uso dei prodotti fitosanitari e la competenza sulla tutela dell’ambiente finisce per portare lontano dal preciso *thema decidendum* non essendo la predicata mancata attribuzione alla Regione o alla Provincia della materia ambientale un argomento sufficiente per configurare una competenza regolamentare generale del comune in materia di ambiente, sganciata da una base giuridica primaria.

In ogni modo e *ad abundantiam*, ad avviso del Collegio il confronto delle due norme sulla potestà regolamentare non porta ad un risultato diverso, trovando in entrambi gli ordinamenti come barriera invalicabile l'espresso trasferimento di un eventuale funzione dalla rispettiva norma di legge, inesistente nel caso *de quo*.

21. Sono chiaramente insufficienti i richiami di alcune massime espresse dalla legge n. 3/2003 e n. 131/2003, oltre che dal Piano d'azione nazionale per l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari (PAN) in attuazione della direttiva 2009/128/CE che invece istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile, e del d.lgs. del 14 agosto 2012, n. 150 (Attuazione della Direttiva 2009/128/CE).

22. Entrando nel particolare, il Collegio non vede nel punto A.5.6 del PAN una fonte di competenza per una tale restrizione di utilizzo di prodotti fitosanitari, in quanto da tale disciplina: la competenza del Comune di emanare norme secondarie che possano vietare generalmente sul proprio territorio comunale prodotti fitosanitari chimico-sintetici non è ricompresa in tale norma, né è possibile leggerla nell'art. 191 TFUE che invece riserva – per mancanza di un qualsiasi tenore letterale – l'intervento normativo nell'ambito delle politiche dell'Unione stessa e pertanto gli Stati membri (e, qualora l'ordinamento prevedesse ulteriori competenze discendenti) sono obbligati a rispettare questi in sede di attuazione del diritto eurounionale.

23. Inconferente risulta al Collegio il richiamo alla possibilità degli Stati membri di adottare misure di tutela più incisiva, rilevato che lo stesso TFUE non descrive organi interni a ciò deputati.

24. Anche l'*iter* con il quale l'appellante giunge alla “soppressione” del principio della gerarchia delle fonti per effetto dell'art. 114 comma 2 della Costituzione (che a sua volta richiama gli statuti comunali) o dell'art. 117 comma 6 (sull'evidenza che la potestà regolamentare dei comuni è circoscritta alla disciplina dello svolgimento delle funzioni loro attribuite) non è corretto. Risulta invece incontestato che l'art. 4 comma 4 della legge n. 131/2003 e gli artt. 2 e 5 del TUOC della Regione Trentino-Alto Adige (D.P.Reg n. 3/L del 2005, *ratione temporis* vigente) possono solo essere letti come principio della riserva di legge, e la potestà regolamentare dei comuni presuppone sempre una norma di legge attributiva di tale competenza. Per quanto riguarda invece le specifiche norme settoriali, il TRGA ha puntualmente e correttamente accertato – con piena condivisione di questo Collegio – perché le norme richiamate dal Comune resistente in primo grado non possono essere interpretati per radicare una specifica competenza in materia.

25. Risulta più che evidente che il d.lgs. n. 150/2012 (attuazione della direttiva 2009/128/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio) ha radicato l'attuazione delle misure previste dal decreto e di quelle previste dal Piano d'azione (articolo 6) all'Amministrazione statale, alle Regioni e alle Province Autonome di Trento e di Bolzano, ovviamente ciascuno nell'ambito delle proprie competenze. Manca qualsiasi riferimento invece ad una competenza attribuita ai comuni:

i) secondo l'art. 15 co. 1 il Piano d'azione definisce le misure appropriate per la tutela delle aree vulnerabili;

ii) secondo l'art. 15 co. 6 le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano attuano tali misure e possono individuare ulteriori aree specifiche rispetto a quelle indicate nel comma 2, in cui applicare divieti o riduzioni d'uso dei prodotti fitosanitari.

Nulla è da trovare in merito ad una competenza comunale.

26. Il citato Piano d'azione nazionale per l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari non conosce una specifica funzione regolatoria comunale. Non si condivide la tesi del Comune appellante che il punto A.5.6. possa essere letto come fonte di un potere comunale, semplicemente in quanto gli enti locali non risultano quali autorità competenti nell'art. 15 del d.lgs. 150/2012. Al contrario, con tale disciplina veniva disposto che nelle aree agricole adiacenti a determinate aree sensibili ivi specificate è vietato l'utilizzo, a distanze inferiori di 30 metri dalle predette aree, di prodotti fitosanitari classificati tossici, molto tossici e/o recanti in etichetta le frasi di rischio R40, R42, R43, R60, R61, R62, R63 e R68, ai sensi del decreto legislativo n. 65/2003 s.m.i., o le indicazioni di pericolo corrispondenti, di cui al regolamento (CE) n. 1272/2008. Quando vengono adottate misure di contenimento, tenuto conto delle prescrizioni indicate in etichetta e fatte salve determinazioni più restrittive delle Autorità locali competenti, tale distanza può essere ridotta fino ad una distanza minima di 10 metri. Dalla piana lettura di questa disciplina si evince che essa preclude alle autorità locali competenti di stabilire distanze maggiori o di individuare aree protette diverse da quelle specificamente indicati.

27. Infine, scrutinando il terzo motivo dell'appello, il Collegio non può nemmeno intravedere una violazione di principi costituzionali o dell'Unione Europea per quanto riguarda il principio di precauzione.

28. Ai fini dell'esercizio della potestà regolamentare rivendicata dal Comune non sono sufficienti i richiami di principi relativi a esigenze di tutela (solo genericamente enunciati come necessari al livello periferico), anche se si tratta di valori costituzionali (salute ed ambiente) di indubbia importanza, va considerato che tale potestà incide proprio su valori fondamentali e diritti di libertà dei cittadini costituzionalmente garantiti e pertanto non può non trovare un preciso fondamento in una norma legislativa, in questo caso non esistente. Non è sufficiente che il Comune richiami testi ed opinioni scientifiche sugli asseriti effetti della contaminazione dell'aria e del terreno dai pesticidi per poter accertare una competenza comunale in base al principio di precauzione, e non migliora tali tesi se si ci si riferisce alle funzioni amministrative previste dal TUOC (sia di emanazione statale che regionale) tali funzioni infatti non prevedono alcuna generale attribuzione di competenza al Comune.

29. Non è neanche una questione di proporzionalità o efficace applicazione di principi generali di difesa integrata, essendo tali canoni rilevanti solamente in presenza di una precisa competenza. Risulta invece pertinente il richiamo degli odierni appellati alla giurisprudenza costituzionale che (Corte Cost. n. 160/2022) in una fattispecie parzialmente analoga ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al regolamento (UE) n. 2012/528, la legge regionale della Sicilia n. 21/2021 sul divieto di utilizzo di biocidi diversi da quelli consentiti in agricoltura biologica in una serie di ambiti territoriali individuati dalla stessa disposizione, nonché lungo i bordi di tutte le strade pubbliche e lungo i percorsi ferroviari e in qualsiasi altro luogo pubblico non destinato ad attività agricola. La Corte Costituzionale ha accertato che *“La costante giurisprudenza di questa Corte ritiene costituzionalmente illegittime, per violazione dell'art. 34 TFUE, leggi che impongano limiti alla libera circolazione delle merci al di fuori di quanto consentito dal diritto dell'Unione europea (sentenze n. 23 del 2021, n. 66 del 2013 e n. 191 del 2012). L'importazione di merci destinate al consumo umano o animale da Paesi terzi, destinate poi a circolare liberamente all'interno del mercato unico, è disciplinata in modo uniforme dal regolamento (UE) n. 2017/625, e in particolare dal suo Capo V, ove si prevedono controlli documentali e fisici a campione sulle merci importate, ma non una certificazione obbligatoria su ogni singolo prodotto come quella prevista dalla disposizione impugnata. Tale certificazione – che peraltro si sovrappone indebitamente ai controlli che l'art. 1 del d.lgs. n. 24 del 2021, attuativo del menzionato regolamento (UE) n. 2017/625 a livello nazionale, affida a posti di controllo frontaliere del Ministero della salute – si configura quale condizione ulteriore rispetto a quanto previsto dal*

*diritto dell'Unione per la commercializzazione, lavorazione, trasformazione o vendita delle merci importate, e si risolve, pertanto, in una «misura di effetto equivalente» a una restrizione quantitativa all'importazione, vietata dall'art. 34 TFUE.»* (punto 3.4 della sentenza). Ed è anche da escludere che il principio di precauzione come definito dall'art. 191 del TFUE sia una norma direttamente applicabile, essendo una norma che contempla obiettivi, principi e diversi criteri, e sicuramente necessita di una adozione di concretizzazione a livello secondario (cfr. CGUE, C-284/95, ECLI:EU:C:1998:352): non può creare diritti di singoli, che il singolo potrà far valere avanti ad autorità. Inoltre osserva il Collegio che anche l'asserita "ulteriore" tutela che prevede il regolamento comunale non è legittima, in quanto il regolamento (CE) 1107/2009 non lascia spazi vuoti a disposizione di ulteriori enti, essendo il principio di precauzione attuato in modo esaustivo ed in dettaglio nella procedura europea (art. 1 co. 3) e delineato anche dalla Comunicazione della Commissione Europea del 2.2.2000 COM (2000) 1 def.

30. Per quanto riguarda le norme del PAN è sufficiente rilevare che il punto 5.6 ammette che le autorità locali (senza però includere *expressis verbis* i Comuni) possono opporsi alla riduzione della distanza a 10 m da determinate aree nell'uso di fitofarmaci, ma non consente che un Comune possa proclamare divieti generalizzati come quello nel caso oggetto del giudizio.

31. Ma l'appellante non può neanche essere seguita laddove invoca l'incostituzionalità e la contrarietà al diritto dell'Unione Europea in quanto verrebbe impedito al Comune di adottare misure più appropriate, anche se più restrittive, rispetto a ciò che viene previsto per altri territori: non solo tale critica è troppo generica e non indica specificamente quale parametro costituzionale è realmente violato, ma l'impossibilità di un divieto regolamentare del Comune non viola l'art. 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Secondo tale disposizione eurounionale "*Ogni persona ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali. Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana.*" L'appellante infatti non indica nel suo ricorso quale lacuna della disciplina adottata dall'Unione Europea (ricordata al punto 3 d) non possa garantire tale livello di protezione della salute. Né al Collegio sembra pertinente il richiamo della giurisprudenza della CGUE del 2019 (causa C-197/18) non essendo tale decisione sovrapponibile al caso oggetto di questo giudizio. Con tale questione pregiudiziale il giudice *a quo* chiedeva se nelle acque sotterranee il contenuto massimo di nitrati di 50 mg/l debba essere rispettato in ogni singolo punto di prelievo e si trattava di articoli della direttiva che – contrariamente al principio di precauzione oggetto di questa causa – sono chiari, precisi ed incondizionati, ragion per cui possono essere invocati dai singoli nei confronti dello Stato. La disciplina eurounionale non stabilisce il livello di governo al quale affidare la competenza in materia ambientale ed il principio di precauzione non implica la sua necessaria allocazione in capo al Comune per assicurare un elevato livello della salute umana che può essere garantito da un sistema di allocazione delle competenze che – come nel Trentino Alto Adige – preveda un ruolo centrale della Provincia.

32. Inconferenti sono anche i richiami alla giurisprudenza di questo Consiglio. La pronuncia della Quinta Sezione, n. 2495/2015 riguardava una diversa questione relativa ad una valutazione di impatto ambientale di un progetto specifico, nel quale la Sezione accertava che "*Ebbene, posto che le conclusioni cui sono pervenuti i professionisti incaricati dalla Forest in merito al rilievo dei fattori di pericolo e alla possibilità di farvi fronte in modo efficace sono espresse in chiave puramente probabilistica, deve concludersi che non risulta acquisita una prova, dotata di un grado adeguato di attendibilità, della sicurezza della diga e dell'insussistenza del rischio della produzione di conseguenze diverse da quelle stimate dalla proponente. Se si considera poi l'irreversibilità dei fenomeni indotti dalla subsidenza in un'area caratterizzata da conclamati da profili di fragilità, deve considerarsi ragionevole il ricorso del Comitato VIA al principio di precauzione nei termini*

sopra richiamati. In definitiva, a fronte del rischio di cedimento della diga e in considerazione delle più ampie esigenze di tutela ambientale e di incolumità pubblica, del tutto legittima appare, nell'esercizio di un potere latamente discrezionale non sindacabile nel merito in assenza di profili di sviamento e travisamento, la conclusione di matrice cautelativa cui è pervenuto il Comitato VIA. Osserva poi il Collegio che l'onere motivazionale che incombe sull'Amministrazione è stato adeguatamente assolto dal Comitato procedente già in occasione del primo giudizio VIA negativo n. 1929 del 2012, nel quale si dà conto dei timori connessi al fenomeno della subsidenza legata all'estrazione del gas, specie in considerazione dell'ubicazione del giacimento al di sotto del lago e della diga interna e delle conseguenze disastrose che potrebbero derivare da un eventuale crollo della diga. Timori, questi, che hanno reso doverosa la predisposizione di una tutela anticipata e legittima l'applicazione del principio di precauzione." Da ciò emerge chiaramente che l'interpretazione del principio di precauzione su un singolo progetto non può essere la stessa in un astratto regolamento comunale. E non giova neanche richiamare la sentenza della Quarta Sezione, n. 1392/2017, sempre su un singolo progetto infrastrutturale in Puglia (Trans Adriatic Pipeline). In entrambi i casi il principio di precauzione è stato correttamente interpretato da questo Consiglio di Stato nell'ambito delle specifiche funzioni (provvedimentali) dell'ente pubblico nel rispettivo procedimento amministrativo, ma tali casi non sono idonei a radicare una (nuova) funzione regolatoria del Comune.

33. Ad avviso del Collegio in base al diritto dell'Unione Europea il principio di precauzione è soddisfatto se le sostanze attive e i prodotti fitosanitari siano sottoposti a una procedura di autorizzazione alla quale il legislatore dell'Unione e l'ordinamento giuridico nazionale impongono requisiti rigorosi per la tutela della salute umana e dell'ambiente. La corretta applicazione del principio di precauzione richiede la determinazione degli effetti potenzialmente negativi di una sostanza sulla salute ed una valutazione esaustiva del rischio per la salute sulla base dei dati scientifici più affidabili disponibili e dei risultati più recenti della ricerca internazionale. Se non è possibile stabilire con certezza l'esistenza o l'entità del rischio presunto perché i risultati degli studi effettuati sono inadeguati, inconcludenti o imprecisi, è necessario valutare la probabilità di un danno effettivo alla salute umana. La probabilità di un danno effettivo alla salute pubblica persiste se il rischio si concretizza, il principio di precauzione giustifica l'adozione di misure restrittive se sono oggettive e non discriminatorie. In tali circostanze, il legislatore dell'Unione deve poter adottare misure di protezione in conformità al principio di precauzione senza dover attendere che l'esistenza e l'entità di tali rischi siano chiaramente stabilite (cfr. CGUE, C-333/08, ECLI:EU:C:2010:44, n. 92 ss.).

34. Da ultimo, anche nel caso che si potesse concludere che il Comune abbia una competenza regolamentare in questa materia – cosa che il Collegio esclude – è da rilevare che il regolamento qui in esame incontrerebbe comunque l'ostacolo del diritto dell'Unione Europea che disciplina l'autorizzazione, l'immissione in commercio e l'uso di sostanze attive e prodotti fitosanitari che in questo modo risulta standardizzato in tutto il territorio dell'Unione e con l'effetto diretto in tutti gli Stati membri. Va ricordato che i prodotti fitosanitari possono essere immessi in commercio ed utilizzati solo se sono stati autorizzati dal Ministero della Salute, conformemente alle disposizioni previste dal Regolamento (CE) N. 1107 del 21 ottobre 2009, dal D.P.R. 28 febbraio 2012, n. 55 e dal D.P.R. 23 aprile 2001, n. 290.

Questo significa che il divieto sistematico (esplicito e implicito) di alcuni prodotti fitosanitari creerebbe una norma nazionale in contraddizione con il diritto eurounionale che già sconta entro di sé la necessità del rispetto di un elevato livello di tutela della salute umana per il principio che vuole che la tutela ambientale e sanitaria sia integrata alla fonte e non considerata *ex post*. Pertanto, entrano in gioco le norme sul conflitto delle norme, che la Corte di giustizia europea ha sviluppato nella giurisprudenza e che si basano sul principio del primato del diritto dell'Unione (si ricordi la

celebre giurisprudenza CGUE, C-26/62, Van Gend e Loos, ECLI:EU:C:1963:1 e C-6/64, Flaminio Costa c. ENEL, ECLI:EU:C:1964:66). Il primato riguarda tutte le fonti del diritto dell'Unione, compreso il diritto derivato dell'Unione ed ha effetto su tutte le fonti del diritto nazionale. In conformità al principio del primato del diritto dell'Unione le disposizioni del Trattato e gli atti direttamente applicabili delle istituzioni comunitarie, nel loro rapporto con il diritto interno degli Stati membri non solo hanno come conseguenza che qualsiasi disposizione contrastante del diritto nazionale in vigore diventi inapplicabile senza ulteriori interventi, ma anche che l'effettiva adozione di nuovi atti legislativi nazionali nella misura in cui essi siano incompatibili con le norme comunitarie (C-106/77, Simmenthal II, ECLI:EU:C:1978:49, par. 17/18). L'articolo 288, paragrafo 2, del TFUE sarebbe irrilevante se gli Stati membri potessero privarlo unilateralmente della sua efficacia mediante atti legislativi. Da ciò discende che gli Stati membri non possono quindi modificare unilateralmente o mettere altrimenti in discussione l'entrata in vigore, il contenuto o l'applicabilità di un regolamento europeo (C-34/73, Fratelli Variola c. Amministrazione delle Finanze, ECLI:EU:C:1973:101, par. 15). Agli organismi di normazione degli Stati membri è pertanto vietato adottare o mantenere in vigore disposizioni legislative o amministrative o persino una prassi amministrativa in conflitto con il diritto dell'Unione prevalente. Da ciò consegue che tutte le autorità chiamate ad applicare il diritto, in particolare l'amministrazione e i tribunali (CGUE, C-312/93, Peterbroek, ECLI:EU:C:1995:437, par. 20) sono quindi obbligati a non tenere conto del diritto nazionale o di qualsiasi prassi amministrativa contrastante. Il diritto dei produttori di utilizzare le sostanze attive autorizzate per la fabbricazione di prodotti fitosanitari e di immetterli sul mercato è conferito da disposizioni incondizionate, chiare e precise del diritto dell'Unione, che non lasciano agli Stati membri alcun margine di manovra, cosicché il diritto di utilizzare le sostanze attive ha un'applicazione diretta e un effetto diretto in tutti gli Stati membri (comprese tutte le aree interne come il territorio comunale di Malles) senza l'intervento di misure nazionali di recepimento o attuazione. Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia ricordata *supra* ad un Comune non è quindi ammesso privare unilateralmente dell'efficacia dell'autorizzazione delle sostanze attive ai sensi dei regolamenti UE pertinenti mediante atti regolamentari (o anche solo una prassi amministrativa) contrari al diritto dell'Unione prevalente.

35. Ne consegue il rigetto dell'appello.

36. La soccombenza determina la decisione sulle spese di lite che saranno liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta. Condanna il Comune di Malles alla refusione delle spese di lite in favore delle parti appellate che vengono liquidate in Euro 5.000 (cinquemila/00), oltre accessori di legge. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 gennaio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere

Lorenzo Cordi', Consigliere

Thomas Mathà, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE  
Thomas Mathà

IL PRESIDENTE  
Giancarlo Montedoro

IL SEGRETARIO