

avv. Antonella Lillo

avv. Vincenzo Pellegrini



**TRIBUNALE DI TREVISO**

**ATTO DI CITAZIONE**

Gli Enti:

- **CONFAGRICOLTURA TREVISO** (C.F. 80005440260), in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore* signor Giangiacomo Gallarati Scotti Bonaldi (C.F. GLLGGC61C29H501N), con sede in Paese (TV), loc. Castagnole, via Feltrina n. 56/B;

- **FEDERAZIONE PROVINCIALE COLDIRETTI TREVISO** (C.F.80001370263, P.IVA 03002590267), in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore* signor Giorgio Polegato (C.F. PLGGRG65P24L565W), con sede in Paese (TV), Viale Sante Biasuzzi, 20;

- **CONFEDERAZIONE ITALIANA AGRICOLTORI DI TREVISO** (C.F. 80015500269 - P.IVA 03013650266), in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore* signor Giuseppe Facchin (C.F. FCCGPP73T22F770L), con sede in Treviso, via Noalese n. 75;

- **CONSORZIO DI TUTELA DELLA DENOMINAZIONE DI ORIGINE CONTROLLATA PROSECCO** (C.F. 04339160261 – P.IVA 04484620267), in persona del Presidente del Consiglio di Amministrazione e legale rappresentante *pro tempore* signor Stefano Zanette (C.F. ZNTSFN60L24Z103A) con sede in Treviso, Piazza Filodrammatici n. 3;

- **CONSORZIO TUTELA DEL VINO CONEGLIANO VALDOBBIADENE PROSECCO** (C.F.-P.IVA 00730120268), in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore* signora Bortolomiol Elvira (C.F. BRTLVR59P48D530H), con sede in Pieve di Soligo (TV), loc. Solighetto, Piazza Libertà n. 7,

tutti rappresentati e difesi, per procure in calce al presente atto, secondo quanto normativamente previsto, dagli avv.ti Antonella Lillo (C.F. LLLNNL61M59L407E) e Vincenzo Pellegrini (C.F. PLLVCN67D05H823E), entrambi del Foro di Treviso

(per comunicazioni: fax 0438/402221 – pec: vincenzopellegrini@pec.ordineavvocatitreviso.it e antonellalillo@pec.ordineavvocatitreviso.it) con domicilio eletto presso lo studio degli stessi in Treviso, viale Monte Grappa n. 45,

**espongono**

quanto segue.

**Premessa**

Il presente giudizio trae origine dal decreto del Presidente della Repubblica del 25.06.2021 con il quale il medesimo Presidente ha declinato la propria giurisdizione, a favore del giudice ordinario, rispetto all'impugnazione di atti amministrativi emessi per l'indizione di un referendum consultivo comunale in materia di utilizzo di fitofarmaci chimici di sintesi all'interno dei confini comunali, facendo salva la riproponibilità del processo ai sensi dell'art. 11, comma 2, del codice del processo amministrativo.

**Fatto**

1. Il territorio del Comune di Conegliano Veneto è una zona a forte vocazione agricola ed è parte integrante di uno dei maggiori distretti vitivinicoli nazionali. Più precisamente, il territorio coneglianese ricade nel cuore dell'area tradizionale di produzione del prosecco: in buona parte, nella zona di produzione del vino prosecco DOCG Conegliano – Valdobbiadene e, per altra parte, nella zona di produzione del vino D.O.C..
2. Un comitato referendario spontaneo di cittadini denominato “*Comitato Conegliano Senza Pesticidi*” (di seguito anche solo “Comitato”, **doc. 1**), in applicazione di quanto consentito dall'art. 42 dello Statuto comunale e dall'art. 3 del Regolamento comunale per i referendum (d'ora in avanti anche “Regolamento”), nell'agosto del 2018 avviava un procedimento diretto alla proposta di indizione di un “referendum consultivo” che si è tradotto nella presentazione al Comune di uno specifico quesito referendario, accompagnato dalle necessarie firme di supporto, avente il seguente tenore: “*Sei favorevole alla introduzione della seguente disposizione nel Regolamento Intercomunale di Polizia Rurale del Comune di Conegliano? “Il Comune di*

*Conegliano promuove nel territorio comunale l'uso di prodotti fitosanitari ammessi nelle pratiche dell'agricoltura biologica e/o biodinamica, si impegna ad indicare le misure di detto uso e vieta l'utilizzo di sostanze tossiche, di prodotti sintetici e di diserbanti chimici dannosi per la salute e l'ambiente e comunque di tutti i fitofarmaci chimici di sintesi all'interno dei confini comunali*” [docc. 2-3]. In altri termini, il quesito referendario proposto prevede l'inserimento, nel regolamento intercomunale di polizia rurale, di una norma che vieta in tutto il territorio (e dunque a tutti gli agricoltori e viticoltori) l'utilizzo di tutti i fitofarmaci chimici di sintesi, ossia di sostanze il cui commercio ed utilizzo è autorizzato e lecito in tutto il territorio nazionale (e comunitario), secondo la legislazione comunitaria, nazionale e regionale in materia.

**3.** Secondo quanto previsto dall'art. 8 del Regolamento, il Sindaco del Comune sottoponeva il suddetto quesito al Collegio dei Garanti per il Referendum (di seguito anche “Collegio dei Garanti”), il quale – come recita il Regolamento – *“dopo avere verificato la regolarità delle firme (...) dovrà esprimere la propria decisione sull'ammissibilità della richiesta referendaria ed altresì la decisione sulla eventuale concentrazione in unico quesito referendario delle istanze che rivelino uniformità o analogia di materia. Il Giudizio del Collegio, in ordine alla ammissibilità, si basa esclusivamente sulla verifica della pertinenza della materia e sul riscontro della correttezza della formazione del quesito”* [cfr. doc. 2].

**4.** Il Collegio dei Garanti, nella seduta del 4 settembre 2019, deliberava, all'unanimità, l'ammissibilità della richiesta referendaria promossa dal Comitato ritenuta *“(..) la correttezza e la chiarezza della formulazione del quesito”* [doc. 4].

**5.** Il Collegio dei Garanti nell'assumere la succitata decisione precisava tuttavia che *“(..) l'art. 8 comma 6 del Regolamento Comunale per i Referendum limita il giudizio di ammissibilità della richiesta referendaria alla “verifica della pertinenza della materia” e della “correttezza della formulazione del quesito” e che “(..) conseguentemente il Collegio non è chiamato ad effettuare una valutazione preventiva circa possibili profili di illegittimità di un eventuale futuro atto regolamentare comunale nella materia oggetto della richiesta di Referendum,*

*adottato sulla base dell'esito referendario*" [cfr. doc. 4]. Dunque, il Collegio dei Garanti riteneva espressamente che, al fine di valutare l'ammissibilità del quesito, il Regolamento non prescriveva al medesimo Collegio di valutarne la legittimità sostanziale. Per tale ragione, il Collegio dei Garanti non valutava minimamente l'ammissibilità del quesito sotto il profilo della coerenza del suo contenuto con le norme comunitarie, nazionali e regionali, ritenendo di non esserne tenuto secondo quanto previsto "letteralmente" dal Regolamento comunale.

6. Sulla base di tale "ridotta" valutazione istruttoria, il Comitato dei Garanti inviava al Sindaco e al Presidente del Consiglio Comunale la propria decisione sull'ammissibilità del quesito, al fine di consentire l'adozione dell'atto di indizione del referendum ai sensi dell'art. 11 del Regolamento.

7. Appresa la notizia – e considerata la gravità delle conseguenze dell'indizione di un siffatto (illegittimo) referendum di modifica del Regolamento Intercomunale di Polizia Rurale [**doc. 5**] per il divieto (tra l'altro) dell'utilizzo di tutti i pesticidi di sintesi in tutto il territorio comunale, pur ammessi e utilizzati legittimamente ovunque nel territorio nazionale – Confagricoltura Treviso, Confederazione Italiana Agricoltori di Treviso CIA, Coldiretti di Treviso, Consorzio di Tutela della Denominazione di Origine Controllata Prosecco e Consorzio Tutela del Vino Conegliano Valdobbiadene Prosecco, ossia le principali Associazioni di categoria della Provincia di Treviso, nell'interesse generale dei propri associati inviavano al Comune un parere diretto ad evidenziare l'assoluta illegittimità del quesito referendario, invitando lo stesso Comune ad effettuare un supplemento di istruttoria [**docc. 6-11**].

8. A fronte dei dubbi di legittimità sollevati, il Sindaco del Comune di Conegliano riteneva pertanto di chiedere un parere al Ministero dell'Interno sull'ammissibilità del quesito referendario promosso dal Comitato. Nondimeno, con decreto prot. n. 52436 del 4 ottobre 2019, il Sindaco del Comune di Conegliano indiceva il referendum consultivo promosso dal Comitato per domenica 15 novembre 2020 sul quesito indicato nel fac-simile della scheda di votazione allegata al medesimo decreto, ossia: *"Sei favorevole alla introduzione della seguente disposizione nel Regolamento Intercomunale di Polizia Rurale del Comune di Conegliano? "Il Comune di*

*Conegliano promuove nel territorio comunale l'uso di prodotti fitosantiari biodegradabili ammessi nelle pratiche dell'agricoltura biologica e/o biodinamica, si impegna ad indicare le misure di detto uso e vieta l'utilizzo di sostanze tossiche, di prodotti sintetici e di diserbanti chimici dannosi per la salute e per l'ambiente e comunque di tutti i fitofarmaci chimici di sintesi all'interno dei confini comunali"* [doc. 12]. Va peraltro precisato che il Sindaco riteneva di dover obbligatoriamente indire il referendum consultivo ai sensi dell'art. 11 del Regolamento Comunale per i Referendum (di seguito anche solo "Regolamento") avendo il Collegio dei Garanti già favorevolmente deliberato in ordine all'ammissibilità del referendum, pur precisando che *"nell'ipotesi in cui il Ministero dell'Interno dovesse pronunciarsi per la non ammissibilità del quesito referendario, saranno assunte in autotutela le definitive decisioni in coerenza con quanto stabilito dal pronunciamento ministeriale"* [cfr. doc. 2].

9. Avverso tali provvedimenti (ossia, la delibera 4.9.2019 del Collegio dei Garanti e il decreto del Sindaco del Comune di Conegliano prot. n. 52436 del 4.10.2019) i deducenti proponevano ricorso innanzi al Presidente della Repubblica contestando la regolarità del procedimento amministrativo di indizione del suddetto referendum, sia perché avvenuto in difetto di ogni valutazione sulla legittimità del quesito referendario, tant'è che ne hanno chiesto la re-immissione in istruttoria; sia laddove il Comune aveva inteso procedere ad adempimenti istruttori sull'ammissibilità del quesito (i.e. richiesta parere al Ministero dell'Interno) solo successivamente al provvedimento di indizione, con una sorta di surrettizio capovolgimento dell'ordine procedimentale e del rapporto istruttoria-provvedimento [doc. 13].

10. Successivamente alla proposizione del ridetto gravame, il Comune di Conegliano provvedeva poi a notificare ai deducenti il parere prot. n. 0115355 del 27.12.2019 del Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali Direzioneale Centrale per le Autonomie Locali, Ufficio IV Sportello delle Autonomie, richiesto dal medesimo Comune in ordine alla legittimità del referendum consultivo comunale chiesto dal Comitato Referendario [doc. 14], parere che confermava l'illegittimità del quesito. Col ridetto parere il Ministero osservava invero *"(..) che se è pur vero che il*

Comune è ente a competenza generale a cui in virtù dell'art. 13 del decreto legislativo n. 267/00 spettano tutte le funzioni amministrative (..), le stesse vanno esercitate all'interno del perimetro delineato dalle disposizioni di legge e di altre fonti di diritto di rango superiore. Tra l'altro il regolamento limita la possibilità di richiedere l'indizione di referendum alle sole materie – e non potrebbe essere diversamente – di competenza comunale. Nel caso all'esame, invece, il quesito referendario è volto a introdurre nella regolamentazione comunale un divieto assoluto all'intero territorio comunale di impiego di prodotti chimici, ivi compresi quelli il cui uso è autorizzato sulla base di disposizioni di legge, in una materia che non rientra nella competenza comunale, essendo disciplinata da disposizioni normative comunitarie e da leggi statali o anche regionali per le rispettive competenze. E, in proposito, si rappresenta che il vigente d.lgs. n. 194 del 17.03.1995 dando attuazione alla direttiva 91/414/CEE, consente all'art. 5, comma 20, la possibilità di disporre, per le finalità specificamente individuate dal Ministro della Sanità, limitazioni o esclusioni di impiego per prodotti fitosanitari autorizzati, su richiesta documentata delle Regioni o delle Province autonome. Per quanto sopra delineato il quesito referendario finalizzato alla eventuale integrazione del regolamento locale, non sembra ammissibile alla luce anche della sentenza della Corte dei Conti Sezione Giurisdizionale di Bolzano n. 38/2019, richiamata dal Comitato promotore, che, in fattispecie analoga, ha concluso solo circa la non sussistenza dell'elemento psicologico della colpa grave e della stessa colpa. La decisione, tra l'altro, richiama la sentenza n. 706/2016 del Tribunale di Bolzano, che ha dichiarato l'illegittimità della delibera della Commissione di esperti del 5.12.2013, trattandosi di materia estranea alle competenze comunali, pur compensando le spese in considerazione della obiettiva complessità e novità della questione giuridica. Si aggiunge, infine, che il Tribunale amministrativo Sezione autonoma di Bolzano, con recente sentenza n. 236 del 9 gennaio 2019, pubblicata il successivo 9 ottobre, ha annullato la deliberazione che introduceva i predetti analoghi divieti, del Consiglio dello stesso Comune il cui Sindaco era stato sottoposto al giudizio di responsabilità, conclusosi con la citata sentenza della Corte dei conti” [cfr. doc. 14].

**11.** Sennonché il Comune di Conegliano, diversamente da quanto preannunciato col proprio decreto prot. n. 52436 del 4 ottobre 2019, non revocava i propri precedenti atti e con successiva comunicazione del 2 ottobre 2020, prot. n. 45451, trasmetteva invece ai deducenti il provvedimento sindacale prot. n. 45443 del 2.10.2020, avente ad oggetto “Decreto del Sindaco prot. n. 52436 del 04.10.2019 “Indizione referendum Consultivo Comunale promosso dal Comitato Referendum “Comitato Conegliano Senza Pesticidi”. Determinazione in merito”, con il quale di fatto differiva, in pendenza del giudizio di impugnazione dei ridetti provvedimenti amministrativi, la data per lo svolgimento della consultazione referendaria [**doc. 15**].

**12.** Dunque, a distanza di un anno dal precedente Decreto n. 52436/2109, già censurato, e nonostante il Ministero dell’Interno - Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali Direzioneale Centrale per le Autonomie Locali, Ufficio IV Sportello delle Autonomie, avesse nel frattempo trasmesso il parere prot. n. 0115355 del 27.12.2019 richiesto in via istruttoria dal Comune di Conegliano in ordine alla legittimità del referendum consultivo comunale chiesto dal Comitato Referendario, parere che ha confermava l’illegittimità del quesito referendario [cfr. doc. 14], il Comune di Conegliano, anziché revocare il proprio precedente provvedimento di indizione referendaria, assumeva il Decreto n. 45443 del 02.10.2020, rinviando la data di indizione del referendum in attesa dell’esito del contenzioso pendente, da fissarsi con successivo provvedimento comunale.

**13.** Anche tale successivo provvedimento veniva impugnato dai deducenti con ricorso per motivi aggiunti innanzi il Presidente della Repubblica [**doc. 16**].

\*\*

### **Sulla giurisdizione dell’A.G.O.**

Come innanzi ricordato, gli Enti deducenti hanno originariamente adito il Giudice Amministrativo ritenendone sussistere la giurisdizione di detto Giudice in relazione ai puntuali motivi di illegittimità censurati col ricorso al Capo dello Stato e con i successivi motivi aggiunti di ricorso.

Nondimeno, il Presidente della Repubblica, con decreto notificato ai deducenti il 21.07.2021 ha ritenuto che “*Il ricorso di cui alle premesse è inammissibile,*

*sussistendo la giurisdizione del giudice ordinario, salva la riproponibilità del processo, ove ne ricorrano i presupposti, ai sensi dell'art. 11, comma 2, del codice del processo amministrativo” [doc. 17].*

Pur confidando che la vicenda *sub judice* possa ancora trovare una corretta soluzione in via amministrativa, gli enti deducenti, loro malgrado, essendo imminente la scadenza dei termini per la riassunzione ai sensi di legge del giudizio innanzi il Giudice Ordinario, si vedono costretti in via del tutto cautelativa ad adire codesto Tribunale per sentire accertare e dichiarare – previo accertamento *incidenter tantum* dell'illegittimità e conseguente disapplicazione, per quanto occorra, dei provvedimenti amministrativi succitati - il difetto di competenza del Comune di Conegliano all'indizione del referendum consultivo per cui è causa e l'insussistenza del diritto soggettivo pubblico allo svolgimento di una consultazione comunale sullo specifico quesito proposto dal Comitato promotore del referendum, per le ragioni che di seguito si illustrano.

\* \* \*

## **DIRITTO**

### **1. Premessa: il quadro normativo dei Prodotti Fitosanitari.**

Stante la peculiarità della presente vicenda, si ritiene preliminarmente opportuno sintetizzare il quadro normativo di riferimento in materia di utilizzo dei Prodotti Fitosanitari (di seguito anche solo “PF” o fitofarmaci) ed al loro rapporto con il quesito referendario approvato dal Collegio dei Garanti ed indetto dal Comune di Conegliano. È noto, infatti, che la materia in esame è espressione di un complesso quadro di disposizioni normative comunitarie e nazionali che disciplinano l'autorizzazione alla commercializzazione e all'uso dei prodotti fitosanitari sul territorio comunitario e quindi nazionale. Tali disposizioni determinano le sostanze lecite, le modalità ed i limiti del loro uso, in espressa applicazione del principio comunitario di precauzione e temperando i diritti costituzionali (anche di matrice comunitaria) di tutela della salute, dell'ambiente e della libera iniziativa economica (*rectius*, concorrenza ed interesse della produzione).

Tra le principali fonti in materia si ricordano, **a livello comunitario:**

- il Regolamento (CE) n. 396/2005 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 febbraio 2005;
- il Regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento e del Consiglio del 21 ottobre 2009;
- la Direttiva 2009/128/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi;
- il Regolamento (UE) n. 547/2011 della Commissione dell'8 giugno 2011 che attua il regolamento (CE) n. 1107/2009 cit.;
- la Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2019;

**a livello nazionale:**

- il D.P.R. 11.3.2011 n. 108;
- il D.Lgs. 14.8.2012 n. 150, recante attuazione della direttiva 2009/128/CE cit.;
- il D.Lgs. 17 aprile 2014 n. 69;
- il Decreto Interministeriale 22 gennaio 2014 recante il Piano di Azione Nazionale per l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari (PAN), recante la disciplina-quadro per le Regioni in relazione all'uso sostenibile dei PF, definendo gli obiettivi, le misure, modalità e tempi per la riduzione dei rischi derivanti dall'utilizzo di PF per la salute e l'ambiente;
- il Decreto ministeriale 22 gennaio 2018, n. 33;

infine, **a livello regionale:**

- la DGR del Veneto n. 1262 del 1° agosto 2016 recante “Approvazione degli Indirizzi regionali per un corretto impiego dei prodotti fitosanitari, nonché della proposta di regolamentazione comunale per l'utilizzo dei prodotti fitosanitari, in applicazione del Piano di Azione Nazionale per l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari approvato con DM 22 gennaio 2014”;
- la recente DGR del Veneto n. 1082 del 30 luglio 2019 recante nuovi indirizzi di impiego dei prodotti fitosanitari.

Nessuna delle fonti comunitarie e nazionali (ma anche regionali) sopra menzionate consente dunque ai Comuni di escludere nel proprio territorio, tanto meno in termini

assoluti e generalizzati, l'utilizzo di prodotti fitosanitari dei quali, in esito allo specifico procedimento autorizzatorio comunitario ivi disciplinato, sia invece autorizzato il commercio e l'uso in tutto il territorio (comunitario e) nazionale.

In altri termini, nel contesto normativo sopra ricordato, lo spazio regolamentare riservato all'Amministrazione comunale (che attiene alla buona pratica agricola ossia alle modalità d'uso delle sostanze lecite) deve ritenersi vincolato al necessario rispetto delle norme di legge e non può di certo - con una surrettizia elusione del complesso quadro normativo - rendere "illecito" l'uso in tutto "il proprio territorio" di sostanze invece "lecite" per legge nel territorio comunitario e nazionale (in quanto autorizzate in forza di uno specifico procedimento autorizzativo disciplinato dal regolamento CE 1107/2009 e dal D.Lgs 150/2012).

Per contro, nella fattispecie, il quesito referendario comunale è dichiaratamente finalizzato a vietare in tutto il territorio del Comune di Conegliano l'impiego di prodotti fitosanitari autorizzati e leciti in tutto il territorio nazionale.

\*\*\*

**2. Sul difetto di competenza in capo al Comune di Conegliano all'indizione del referendum consultivo per cui è controversia: illegittimità e disapplicazione (i) della determinazione assunta in data 4 settembre 2019 dal Collegio dei Garanti Referendum consultivo comunale, (ii) del Decreto del Sindaco del Comune di Conegliano, prot. n. 52436 del 4.10.2019, avente ad oggetto "Indizione Referendum Consultivo Comunale promosso dal Comitato Referendum "Comitato Conegliano senza Pesticidi". Determinazione" e relativo fac-simile della scheda di votazione e (iii) del Decreto del Sindaco del Comune di Conegliano prot. n. 45443 del 02.10.2020 avente ad oggetto "Decreto del Sindaco prot. n. 52436 del 04.10.2019 "Indizione referendum Consultivo Comunale promosso dal Comitato Referendum "Comitato Conegliano Senza Pesticidi". Determinazione in merito".**

**2.1.** Gli atti assunti dal Comune di Conegliano e dal Collegio dei Garanti, su istanza del Comitato referendario, si pongono in patente contrasto con la normativa surrichiamata.

Detti atti presuppongono, invero, un potere ed una competenza del Comune di Conegliano all'indizione del referendum consultivo per cui è causa, potere e competenza che non trovano alcun riscontro e fondamento nelle fonti normative vigenti.

**2.2.** Più in particolare, gli atti assunti dal Comune di Conegliano e dal Collegio dei Garanti sono:

❖ assunti in violazione di legge ed in particolare dell'art. 117 Cost. e dell'art. 8 del D.Lgs. 267/2000 e s.m.i., del Regolamento CE n. 396/2005, del Regolamento CE n. 1107/2009 del Parlamento e del Consiglio del 21 ottobre 2009, della Direttiva 2009/128/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi, del Regolamento UE n. 547/2011 della Commissione dell'8 giugno 2011 che attua il Regolamento CE n. 1107/2009, della Risoluzione del Parlamento Europeo del 16 gennaio 2019, del D.P.R. 11.3.2011 n. 108, del D.Lgs. 14.8.2012 n. 150, recante attuazione della direttiva 2009/128/CE, del D.Lgs. 17 aprile 2014 n. 69, del Decreto Interministeriale 22 gennaio 2014 recante il Piano di Azione Nazionale per l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari (PAN), recante la disciplina-quadro per le Regioni in relazione all'uso sostenibile dei PF, definendo gli obiettivi, le misure, modalità e tempi per la riduzione dei rischi derivanti dall'utilizzo di PF per la salute e l'ambiente, del Decreto ministeriale 22 gennaio 2018, n. 33, della la DGR del Veneto n. 1262 del 1° agosto 2016 recante *“Approvazione degli Indirizzi regionali per un corretto impiego dei prodotti fitosanitari, nonché della proposta di regolamentazione comunale per l'utilizzo dei prodotti fitosanitari, in applicazione del Piano di Azione Nazionale per l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari approvato con DM 22 gennaio 2014”*, della DGR del Veneto n. 1082 del 30 luglio 2019 recante nuovi indirizzi di impiego dei prodotti fitosanitari, nonché dell'art. 46 dello Statuto del Comune di Conegliano e degli artt. 3, 4, 8 e 11 del Regolamento comunale per il Referendum del Comune di Conegliano;

❖ adottati in difetto assoluto di competenza;

❖ adottati altresì in assenza di una idonea istruttoria.

A tal riguardo si osserva in sintesi quanto segue.

**2.3.** L'art. 8, c. 4, del D.Lgs 267/2000, nel disciplinare la partecipazione popolare all'attività dei comuni, stabilisce – come noto – che “(...) *i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale*”.

Orbene, pare evidente a chi scrive che l'autorizzazione all'utilizzo (*rectius*, la liceità dell'utilizzo) dei fitofarmaci non ricada nelle “*materie di esclusiva competenza locale*”.

Anzi, è pacifico l'esatto contrario, in quanto la disciplina riportata in epigrafe attribuisce ad un complesso procedimento (di competenza statale e comunitaria), disciplinato dal regolamento (CE) 1107/2009, l'autorizzazione alla commercializzazione e all'uso nel territorio della comunità europea (e quindi nel territorio nazionale) di prodotti fitosanitari, procedimento che costituisce (per espressa disposizione del regolamento comunitario) attuazione del principio di precauzione nonché l'esito di una istruttoria scientifica diretta ad accertare, nell'utilizzo del prodotto secondo la buona pratica agricola, l'assenza di effetti nocivi sulla salute umana e sulla salute animale (v. art. 4 e ss. del Reg.).

Sotto tale profilo si ricorda la recente sentenza della Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, del 1.10.2019, sent. C-616/17 che, nell'esaminare i dubbi sollevati dal giudice di rinvio sulla validità del regolamento n. 1107/2009 ha affermato “*Incombe quindi al legislatore dell'Unione, allorché adotta norme che disciplinano l'immissione sul mercato di prodotti fitosanitari, come quelle stabilite dal regolamento n. 1107/2009 conformarsi al principio di precauzione, al fine segnatamente di garantire, ai sensi dell'art. 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nonché dell'articolo 9 e dell'articolo 168, paragrafo 1, TFUE, un livello elevato di protezione della salute umana (..) Alla luce delle suesposte considerazioni risulta che, contrariamente alla premessa su cui si fonda il dubbio del giudice del rinvio (..) le procedure da cui ha origine l'autorizzazione di un prodotto fitosanitario devono necessariamente includere una valutazione non solo degli effetti propri delle sostanze attive contenute in tale prodotto, ma anche degli effetti cumulativi di dette sostanze e dei loro effetti cumulativi con altri componenti del*

*prodotto in esame (..)*” dichiarando che “(..) *non emerge alcun elemento tale da inficiare la validità del regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all’immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414/CEE*”.

Quanto poi all’utilizzo sostenibile dei prodotti fitosanitari in agricoltura, la direttiva 2009/128/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 istituisce un quadro per l’azione comunitaria ai fini dell’utilizzo sostenibile dei pesticidi che prevede l’adozione da parte degli Stati Membri di un Piano nazionale di azione, piano effettivamente approvato dallo stato italiano ed entrato in vigore con Decreto Interministeriale 22 gennaio 2014 recante il “*Piano di Azione Nazionale per l’uso sostenibile dei prodotti fitosanitari (PAN)*” [già oggetto di successivi aggiornamenti], il quale, coerentemente con le previsioni della direttiva, consente la riduzione dell’uso o la limitazione dell’uso di pesticidi esclusivamente in aree sensibili specifiche ivi elencate. Nel contesto di tale quadro normativo e pianificatorio nazionale è consentito alle Regioni e alle Province autonome emettere le linee guida sull’utilizzo dei prodotti fitosanitari in attuazione e nel rispetto del PAN (la Regione Veneto vi ha provveduto dapprima con DGR n. 1262 del 1.08.2016 e, più di recente, con DGR 1082 del 30.7.2019).

È del tutto evidente che in tale contesto normativo non vi è spazio per una “competenza esclusiva” comunale - presupposto per la legittima indizione di un referendum consultivo comunale - che, in termini assoluti, sovrapponendosi alle norme comunitarie e nazionali, disponga un divieto generale in tutto il territorio di utilizzo di prodotti fitosanitari di sintesi, trattandosi (quella dell’autorizzazione all’uso) di materia di competenza (comunitaria e) nazionale e (quella della limitazione generale dell’uso in aree sensibili) di competenza nazionale e regionale, nel contesto del Piano Nazionale di Azione.

Peraltro, quand’anche volessimo ricondurre le materie in oggetto alla ripartizione della competenza legislativa e regolamentare è del tutto evidente che l’autorizzazione generale all’uso di fitofarmaci nell’esercizio dell’attività agricola rientri anzitutto nella competenza esclusiva statale in materia di ambiente e della concorrenza

(trattandosi di profili generali attinenti alle modalità di esercizio dell'agricoltura) e nella materia concorrente (ma connessa alle materie di competenza esclusiva appena citate) della salute, sicché in alcun modo potrebbe ammettersi una disposizione comunale che renda illecito l'uso in tutto il territorio di sostanze invece lecite nel territorio nazionale, senza che tale potere trovi esplicito fondamento in una norma di legge statale o regionale.

**2.4.** Né si voglia dire che poiché il Comune può adottare norme regolamentari di buona pratica agricola concernenti anche le modalità di utilizzo dei prodotti fitosanitari in aree sensibili allora qualsiasi quesito concernente i prodotti fitosanitari (anche quello che si sovrappone, contrapponendosi, alle competenze comunitarie e nazionali nella stessa materia) rientri astrattamente in una materia di competenza esclusiva comunale, indipendentemente dalla legittimità sostanziale del proprio contenuto.

Un tale approccio prova all'evidenza troppo e smentisce lo stesso significato del limite referendario comunale. Pare del tutto evidente a chi scrive che quando l'art. 8 del TUELL fa riferimento a materie di competenza esclusiva comunale imponga necessariamente una valutazione in concreto sulla coerenza del contenuto del quesito referendario rispetto alle competenze comunali, al fine di escludere che vi sia una sovrapposizione con competenze (anche o esclusivamente) di altri enti o dello Stato. Peraltro la scelta del legislatore di sottolineare la necessità che il quesito rientri nella esclusiva competenza comunale (in funzione, si ritiene, della necessaria strumentalità della consultazione rispetto a provvedimenti e decisioni che il Comune possa poi in concreto assumere) se impedisce, da un lato, di utilizzare lo strumento referendario per materie la cui competenza è condivisa con altri enti, impedisce altresì (direi a fortiori) l'utilizzo del medesimo strumento per quesiti il cui contenuto rientri addirittura nella competenza esclusiva di altri enti. La circostanza pare davvero pacifica.

Optare per una interpretazione diversa significherebbe ammettere – a titolo di esempio – un quesito referendario che ambisca ad impedire ai medici del territorio comunale

la prescrizione di un determinato medicinale alla popolazione solo perché il Comune ha una (qualche) competenza in materia sanitaria.

In altri termini, nel contesto dell'attività dell'ente locale – che è di natura amministrativa, generale o provvedimentale – il concetto di “*materia di competenza esclusiva comunale*” attiene alla valutazione della sussistenza in concreto del potere ad emettere un atto amministrativo (anche eventualmente di natura regolamentare) in linea con il contenuto del quesito referendario.

**2.5.** Peraltro, in merito al difetto di competenza esclusiva comunale sul quesito referendario *sub judice* come proposto dal Comitato Promotore per il referendum, va ribadito che il Ministero dell'Interno, come innanzi ricordato, ha ritenuto che: “(..) *che se è pur vero che il Comune è ente a competenza generale a cui in virtù dell'art. 13 del decreto legislativo n. 267/00 spettano tutte le funzioni amministrative (..), le stesse vanno esercitate all'interno del perimetro delineato dalle disposizioni di legge e di altre fonti di diritto di rango superiore. Tra l'altro il regolamento limita la possibilità di richiedere l'indizione di referendum alle sole materie – e non potrebbe essere diversamente – di competenza comunale.* **Nel caso all'esame, invece, il quesito referendario è volto a introdurre nella regolamentazione comunale un divieto assoluto all'intero territorio comunale di impiego di prodotti chimici, ivi compresi quelli il cui uso è autorizzato sulla base di disposizioni di legge, in una materia che non rientra nella competenza comunale, essendo disciplinata da disposizioni normative comunitarie e da leggi statali o anche regionali per le rispettive competenze.** E, in proposito, si rappresenta che il vigente d.lgs. n. 194 del 17.03.1995 dando attuazione alla direttiva 91/414/CEE, consente all'art. 5, comma 20, la possibilità di disporre, per le finalità specificamente individuate, dal Ministro della Sanità, limitazioni o esclusioni di impiego per prodotti fitosanitari autorizzati, su richiesta documentata delle Regioni o delle Province autonome. **Per quanto sopra delineato il quesito referendario finalizzato alla eventuale integrazione del regolamento locale, non sembra ammissibile** alla luce anche della sentenza della Corte dei Conti Sezione Giurisdizionale di Bolzano n. 38/2019, richiamata dal Comitato promotore, che, in fattispecie analoga, ha concluso solo circa la non

*sussistenza dell'elemento psicologico della colpa grave e della stessa colpa. La decisione, tra l'altro, richiama la sentenza n. 706/2016 del Tribunale di Bolzano, che ha dichiarato l'illegittimità della delibera della Commissione di esperti del 5.12.2013, trattandosi di materia estranea alle competenze comunali, pur compensando le spese in considerazione della obiettiva complessità e novità della questione giuridica. Si aggiunge, infine, che il Tribunale amministrativo Sezione autonoma di Bolzano, con recente sentenza n. 236 del 9 gennaio 2019, pubblicata il successivo 9 ottobre, ha annullato la deliberazione che introduceva i predetti analoghi divieti, del Consiglio dello stesso Comune il cui Sindaco era stato sottoposto al giudizio di responsabilità, conclusosi con la citata sentenza della Corte dei conti" [cfr. doc. 14].*

Di qui l'evidente illegittimità dei succitati provvedimenti per mancanza del requisito della competenza esclusiva comunale in materia.

**2.6.** Sotto tale profilo, va peraltro evidenziato come il Collegio dei Garanti e, di conseguenza, il Sindaco, nell'indire il referendum abbiano ritenuto possibile dichiarare ammissibile il quesito referendario ed indire il referendum prescindendo del tutto da una valutazione di "legittimità" del proposto emendamento al Regolamento Intercomunale di Polizia Rurale del Comune di Conegliano sotto il profilo della competenza (esclusiva) del Comune ad adottare una norma regolamentare di siffatto contenuto.

Come evidenziato nella narrativa in fatto, il Collegio dei Garanti, nella seduta del 04.09.2019, ha così motivato il proprio parere positivo di ammissibilità del quesito: *"visto che l'art. 8 comma 6 del Regolamento Comunale per i Referendum limita il giudizio di ammissibilità delle richiesta referendaria alla <verifica della pertinenza della materia> e della <correttezza della formulazione del quesito>; visto altresì che detto Regolamento all'art. 8 comma 6 esclude espressamente che il Collegio possa fondare la propria decisione su qualsivoglia <altro parametro di valutazione> e su <qualsiasi valutazione di merito> ; ritenuto che conseguentemente il Collegio non è chiamato ad effettuare una valutazione preventiva circa possibili profili di illegittimità di un eventuale futuro atto regolamentare comunale nella materia oggetto della richiesta di Referendum, adottato sulla base dell'esito referendario;*

*considerata la pertinenza della materia rispetto alle funzioni comunali; ritenuta, come previsto dall'art. 46 comma 2 dello Statuto comunale e dall'art. 8, comma 6, del Regolamento Comunale per i Referendum, la correttezza e la chiarezza della formulazione del quesito”.*

La conclusione del Collegio – che “si appoggia” sul tenore letterale del Regolamento Comunale per i Referendum – si basa su di un evidente equivoco interpretativo e comunque erra nel non considerare parte della valutazione sulla ammissibilità del requisito della “pertinenza per materia” e “della correttezza del quesito” anche la necessaria verifica della legittimità del contenuto del medesimo quesito, quanto meno sotto il profilo della sussistenza della competenza comunale ad assumere atti con esso coerenti.

Come detto il concetto di “pertinenza per materia”, prescritto dal Regolamento Comunale per i Referendum, va letto necessariamente alla luce di quanto previsto dall'art. 8, c. 4 del D.Lgs 267/2000 che impone che il referendum deve “*riguardare materie di esclusiva competenza locale*”, sicché il concetto di “pertinenza della materia” non può che essere declinato come verifica della sussistenza, rispetto al contenuto del quesito, della “competenza esclusiva comunale”, il che postula all'evidenza un vaglio preventivo di “legittimità sostanziale” del quesito medesimo (tanto più se formulato, come nel caso in esame, come proposta di una **norma da inserire in un regolamento comunale**) sotto il profilo della sussistenza della competenza del Comune ad emettere atti amministrativi generali del contenuto proposto.

Ma in realtà, a ben vedere, il necessario vaglio della “legittimità del contenuto del quesito” – nella fattispecie – costituisce espressione anche della verifica del presupposto (prescritto dal Regolamento Comunale per i Referendum, ma discendente in termini di principio dalla copiosa giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità delle proposte referendarie, mutuabile per analogia nel caso di specie) della “correttezza del quesito”, presupposto che non postula esclusivamente la verifica della “chiarezza/completezza” dello stesso bensì anche della cosiddetta “fruttuosità/utilità”, ossia della effettiva possibilità per la proposta referendaria di raggiungere l'obiettivo

ivi esposto, ossia nel caso di specie di ottenere l'approvazione di una norma regolamentare del tenore indicato nel quesito (si veda sul punto a titolo di esempio Corte Cost. sent. 30/97; sent. 35/00).

Conseguentemente, la proposta referendaria che – si ritiene, come nella fattispecie – abbia per oggetto la sollecitazione del voto popolare sull'adozione da parte del Comune di una norma regolamentare “illegittima” (ma direi “nulla” per difetto di attribuzioni) dovrebbe ritenersi inammissibile, in quanto priva di “utilità/fruttuosità” potenziale.

In tal senso, in una fattispecie del tutto analoga a quella esaminata, il TAR Bolzano ha concluso ritenendo che “(..) *All'ente locale non è stata concessa l'autorità necessaria per emanare il regolamento impugnato, che prevede un divieto generale, illimitato, completo e sistematico dell'applicazione di prodotti fitosanitari chimici di sintesi sul territorio comunale*” (TAR Bolzano, 9.10.2019 n. 236, n.d.r. la citazione è traduzione libera dal tedesco).

Anche per tale ragione, il Collegio dei Garanti non avrebbe potuto omettere la valutazione sulla legittimità della norma oggetto del quesito, quanto meno sotto il profilo della sussistenza del Comune di una competenza ad approvare una norma regolamentare del tenore proposto al voto popolare.

**2.7.** Alle medesime conclusioni sopra esposte, si giunge peraltro tenendo in considerazione i principi generali dell'agire amministrativo, pacificamente applicabili alla procedura referendaria comunale, costituendo evidente violazione dei principi generali di economicità ed efficienza amministrativa (art. 97 Cost. e art. 1 L. n. 241/1990) avviare un procedimento amministrativo funzionale a stimolare la partecipazione popolare – con impiego di denaro pubblico – qualora l'oggetto della procedura (i.e. “quesito” sottoposto al voto) sia giuridicamente “impossibile”, in quanto contrastante con la legge.

**2.8.** Ma anche qualora – per ipotesi del tutto denegata – si volesse ritenere che effettivamente il Regolamento Comunale per il Referendum abbia inteso escludere dalle funzioni attribuite al Collegio dei Garanti – come inteso dagli stessi – qualsivoglia valutazione sulla legittimità del contenuto (della norma regolamentare

oggetto) del quesito referendario, la conclusione non muterebbe. Va invero osservato che essendo imprescindibile ai sensi di legge, per tutte le ragioni esposte ai punti che precedono, la valutazione della legittimità del quesito referendario sotto il profilo (quanto meno) della competenza (esclusiva) del Comune ad assumere un provvedimento del tenore in esso indicato, delle due l'una: o si ritiene che il silenzio sul punto del Regolamento Comunale per il Referendum lasci permanere l'obbligo di effettuare tale valutazione, non attribuita dal medesimo Regolamento al Collegio dei Garanti, in capo al Sindaco, in forza dei principi specifici in materia (art. 8, c. 4 TUELL) e generali dell'ordinamento, quale presupposto istruttorio ulteriore per l'emissione del decreto di indizione del referendum; oppure, si dovrebbe concludere per l'illegittimità dell'art. 8 del Regolamento Comunale per il Referendum, per violazione dell'art. 8 del TUELL e dell'art. 97 della Costituzione, quanto ai principi generali di economicità ed efficacia dell'azione amministrativa.

**2.9.** Una conferma – per quanto occorra – della necessità di valutare previamente (in sede di verifica di ammissibilità) la competenza del comune ad assumere un provvedimento avente il tenore indicato nel quesito discende peraltro (per quanto occorrer possa) anche dalla lettura dello Statuto comunale, che all'art. 46, c. 10 precisa che *“nel caso in cui la proposta referendaria fosse approvata dalla maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto, il Consiglio comunale e la Giunta non possono assumere decisioni contrastanti con essa”*. È dunque del tutto evidente, anche dal tenore di tale disposizione statutaria, che non vi sia spazio, a valle del referendum, per ulteriori valutazioni sulla legittimità del quesito (già declinato come norma da inserire in un regolamento comunale) come erroneamente ritenuto dal Collegio dei Garanti e dal Sindaco.

**2.10.** Tenendo conto di quanto fin qui esposto, non si può peraltro non evidenziare che il provvedimento impugnato è illegittimo anche perché ha ad oggetto un quesito non chiaro ed equivoco, suscettibile di ingenerare nel cittadino chiamato ad esprimere il voto un improprio affidamento. La Corte Costituzionale – come già accennato e noto - ha individuato nella carenza di alcuni requisiti necessari del quesito referendario un limite alla stessa ammissibilità del referendum (requisiti mutuabili per qualsiasi

sollecitazione referendaria), in quanto la carente formulazione del quesito incide sulla libertà del diritto di voto referendario. In tale ottica, va letto il necessario requisito della chiarezza/completezza del quesito prescritto dal Regolamento comunale per il Referendum ed altresì va letta l'esortazione contenuta all'art. 46 c. 2 dello Statuto del Comune ove precisa che *“il quesito da sottoporre agli elettori deve essere di immediata comprensione e tale da non ingenerare equivoci”*.

Non vi è chi non veda come nella fattispecie, dinnanzi ad un quesito formulato sotto forma di norma da inserire in un Regolamento Comunale, si ingeneri nel cittadino la convinzione che la norma regolamentare che è chiamato a votare sia già stata valutata come legittima dal Comune, ossia come adottabile secondo legge. Il quesito è dunque non chiaro e soprattutto idoneo a generare equivoci - e violazioni del legittimo affidamento dei cittadini (peraltro in una materia molto delicata sotto il profilo sociale) - nella misura in cui, da un lato, si ritiene di potere omettere ogni valutazione preventiva sulla legittimità del contenuto del quesito e, dall'altro lato, si chiede ai cittadini di votare un quesito che propone l'inserimento di una norma specifica in un regolamento comunale, norma che ovviamente si presume (e i cittadini non possono che presumerla tale, essendo indetto il referendum dal Comune) legittima e approvabile secondo legge.

Al fine di comprendere la frustrazione dell'affidamento dei cittadini che conseguirebbe ad una eventuale approvazione del quesito referendario, basti immaginare quale sarebbe la reazione dei cittadini che fossero andati a votare il referendum indetto dal Sindaco dinanzi all'eventuale affermazione “a posteriori” dello stesso Comune sulla impossibilità di adottare la norma proposta perché illegittima!

Ciò conferma, anche sotto i succitati profili, l'illegittimità dei provvedimenti in esame nella misura in cui non abbiano ritenuto di dovere effettuare, in sede di valutazione dell'ammissibilità del quesito, un vaglio di legittimità della disposizione regolamentare proposta quale oggetto del quesito stesso.

**2.11.** A ben vedere, peraltro, è la stessa impostazione del quesito che non è coerente con l'art. 3 del Regolamento comunale per i Referendum che disciplina l'istituto

comunale del referendum consultivo (alternativo alla sola altra forma referendaria disciplinata, ossia il referendum di consultazione successiva). Invero, ai sensi del comma 2 della norma citata “*con la consultazione referendaria i cittadini-elettori del Comune esprimono la loro volontà e il loro orientamento in merito a temi, iniziative, programmi e progetti di interesse generale della comunità*”. Non è in altri termini contemplata la consultazione popolare preventiva su di una norma o di un provvedimento specifico, bensì piuttosto l’espressione del parere popolare su temi, iniziative o progetti. È del tutto evidente che se il quesito fosse stato declinato non come norma da inserire nel regolamento comunale bensì, in termini generali, quale mero orientamento della popolazione (ad esempio, prendendo spunto dalla prima parte del quesito, sulla promozione e l’incentivazione nel territorio comunale l’uso di prodotti fitosantiari biodegradabili ammessi nelle pratiche dell’agricoltura biologica e/o biodinamica, mediante emanazione degli atti regolamentari e provvedimenti consentiti dalla legge) molte delle censure sopra esposte sarebbero state all’evidenza superate. Sottoponendo invece un quesito relativo all’approvazione di una norma specifica del regolamento (peraltro, introducendo un divieto assoluto in tutto il territorio comunale all’utilizzo di tutti i prodotti fitofarmaci chimici di sintesi), i provvedimenti gravati si espongono alle censure sopra esposte oltre che alla violazione dell’art. 3 del Regolamento comunale per i Referendum.

**2.12.** I provvedimenti comunali di indizione del referendum consultivo sono altresì illegittimi in quanto il quesito referendario deve ritenersi inammissibile per violazione dei precetti di chiarezza e non ambiguità - imposti anche dall’art. 46 dello Statuto comunale e dall’art. 8 del Regolamento comunale per i Referendum - nella parte in cui chiama i cittadini a pronunciarsi sull’introduzione di una norma che “***vieta l’utilizzo di sostanze tossiche, di prodotti sintetici e di diserbanti chimici dannosi per la salute e per l’ambiente e comunque di tutti i fitofarmaci chimici di sintesi all’interno dei confini comunali***”, senza che la genericità di tali divieti sia accompagnata da una definizione oggettiva sul contenuto del divieto o da richiami a definizione normative (sostanze tossiche? prodotti sintetici?) o addirittura caratterizzando il divieto in relazione agli effetti della sostanza (dannosi per la salute

e per l'ambiente?) senza precisare in base a quali atti amministrativi e da parte di quali autorità sia effettuata la succitata valutazione, tenendo conto che i prodotti in agricoltura sono autorizzati dalle autorità competenti solo dopo avere escluso – sulla base dei dati scientifici – la loro dannosità per ambiente e salute.

Anche sotto tale profilo i provvedimenti comunali di indizione del referendum – diretti, peraltro, ad ingenerare evidenti equivoci, stante la genericità del precetto normativo assoggettato a consultazione popolare – si devono ritenere illegittimi.

**2.13. Il decreto del Sindaco del Comune di Conegliano con il quale è stato indetto il referendum per il 15.11.2020 (termine poi differito all'esito del giudizio), deve inoltre essere ritenuto illegittimo per violazione di legge e per eccesso di potere** anche nella misura in cui il Sindaco ha inteso di poter assumere un atto positivo di indizione del referendum, manifestando tuttavia nel contesto dello stesso apertamente sia che vi sono dei dubbi sulla legittimità del quesito referendario, sia che è necessario acquisire un parere da parte del Ministero dell'Interno e preannunciando perciò che tale decreto ed il referendum stesso potranno essere revocati qualora gli esiti dei necessari approfondimenti istruttori concludano per la non ammissibilità del quesito referendario. In altri termini, il Sindaco da un lato pone dei dubbi sull'ammissibilità, dall'altro dichiara necessario effettuare approfondimenti istruttori; ma, ciò nonostante, emette il decreto di indizione del referendum.

La scelta di indire comunque il referendum nonostante i dubbi giuridici e la mancanza di adeguata preventiva istruttoria comporta l'evidente illegittimità del decreto de quo per contrasto con i principi e le norme del corretto agire della P.A. (in primis con l'art. 1 della L. 241/1990 ai sensi del quale, come noto, l'agire delle amministrazioni “è retta da criteri di economicità ed efficacia”), nonché per eccesso di potere per irragionevolezza e per difetto di istruttoria.

**Anche sotto tale profilo, pertanto, i succitati provvedimenti comunali di indizione del referendum per cui è controversia sono illegittimi.**

\*\*\*

**3.** Benché la natura accertativa del presente giudizio imponga l'instaurazione del contraddittorio nei confronti dei soli soggetti dalle cui iniziative, atti, poteri e diritti si

controverte – e dunque nei confronti del Comune di Conegliano, del Collegio dei garanti e del Comitato Referendum “Comitato Conegliano senza Pesticidi” – il presente atto viene notificato anche agli ulteriori Enti destinatari della notifica del ricorso al Capo dello Stato trattandosi di una ipotesi di riproposizione del processo ai sensi dell’art. 11, comma 2, del codice del processo amministrativo con conseguente necessità di far partecipare al presente giudizio tutti i soggetti già parti del giudizio definito con decreto del Presidente della Repubblica del 25.06.2021.

\*\*\*

Tutto ciò premesso, gli Enti deducenti, *ut supra* rappresentati e difesi,

**citano**

**il Comune di Conegliano** (C.F./P.IVA 00549960268), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in 31015 Conegliano (TV), Piazza Giovanni Battista Cima n. 8, rappresentato e difeso nel procedimento giudiziale innanzi il Presidente della Repubblica n. 839/2020 R.G. dall’avvocato Barbara Colla (C.F. CLLBBR70S47F9990) del Foro di Treviso, dell’Ufficio Unico di Avvocatura dei Comuni di Vittorio Veneto e Conegliano, con domicilio eletto presso la sede dell’Avvocatura in 31029 Vittorio Veneto (TV), Piazza del Popolo n. 14 e con domicilio digitale *barbaracolla@pec.ordineavvocatitreviso.it*;

**il Collegio dei Garanti sul Referendum consultivo comunale**, in persona del rappresentante legale *pro tempore*, con sede in 31015 Conegliano (TV), Piazza Giovanni Battista Cima n. 8, non costituito nel procedimento giudiziale innanzi il Presidente della Repubblica n. 839/2020 R.G.;

**il Comitato Referendum “Comitato Conegliano senza Pesticidi”** (CF 91046110267), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in 31015 Conegliano (TV), via Cavour n. 26, rappresentato e difeso nel procedimento giudiziale innanzi il Presidente della Repubblica n. 839/2020 R.G. dall’avvocato Riccardo Sossai (C.F. SSSRCR69R27C957V) del Foro di Treviso e dall’avv. Giancarlo Pompilio (C.F. PMPGCR69T02F839H) del Foro di Castrovillari, con domicilio eletto presso lo studio dell’avv. Riccardo Sossai in 31015 Conegliano (TV),

Via Cavour n. 26 e con domicili digitali *riccardosossai@pec.ordineavvocatitreviso.it* e *giancarlo.pompilio@avvocaticastrovillari.legalmail.it*;

**il Ministero dell'Interno** (C.F./P.IVA 80185690585), in persona del Ministro legale rappresentante *pro-tempore*, con sede in 00184 Roma, Piazza del Viminale, n. 1, non costituito nel procedimento giudiziale innanzi il Presidente della Repubblica n. 839/2020 R.G.;

**il Ministero della Salute** (C.F. 80242250589), in persona del legale rappresentante *pro tempore* con sede in 00144 Roma, Viale Giorgio Ribotta n. 5, non costituito nel procedimento giudiziale innanzi il Presidente della Repubblica n. 839/2020 R.G.;

**il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali** (C.F. 97099470581), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in 00187 Roma, Via XX Settembre n. 20, non costituito nel procedimento giudiziale innanzi il Presidente della Repubblica n. 839/2020 R.G.;

**il Ministero dell'ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare** (C.F. 97047140583), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con sede in 00147 Roma, Via C. Colombo n. 44, non costituito nel procedimento giudiziale innanzi il Presidente della Repubblica n. 839/2020 R.G.,

a comparire avanti al Tribunale di Treviso, Giudice designando, all'udienza del **10 febbraio 2022**, ore di rito, con invito a costituirsi in giudizio nel termine di 20 (venti) giorni prima della predetta udienza nelle forme stabilite dall'art. 166 c.p.c. e con espresso avvertimento che la mancata costituzione nel termine sopra indicato implica le decadenze di cui agli artt. 38 e 167 c.p.c., per ivi contraddicenti o contumaci sentir accogliere le seguenti

#### **conclusioni**

accertare e dichiarare, previo accertamento *incidenter tantum* dell'illegittimità e conseguente disapplicazione, per quanto occorra, della determinazione assunta in data 4 settembre 2019 dal Collegio dei Garanti Referendum consultivo comunale, del decreto del Sindaco del Comune di Conegliano, prot. n. 52436 del 4.10.2019 avente ad oggetto "Indizione Referendum Consultivo Comunale promosso dal Comitato Referendum "Comitato Conegliano senza Pesticidi". Determinazione" e relativo fac-

simile della scheda di votazione e del decreto del Sindaco del Comune di Conegliano prot. n. 45443 del 02.10.2020 avente ad oggetto “Decreto del Sindaco prot. n. 52436 del 04.10.2019 “Indizione referendum Consultivo Comunale promosso dal Comitato Referendum “Comitato Conegliano Senza Pesticidi”. Determinazione in merito”,

➤ l’inesistenza di un diritto soggettivo pubblico allo svolgimento di una consultazione referendaria consultiva comunale nei termini posti dal Comitato Referendum “CONEGLIANO SENZA PESTICIDI” con il seguente quesito: “*Sei favorevole alla introduzione della seguente disposizione nel Regolamento Intercomunale di Polizia Rurale del Comune di Conegliano? “Il Comune di Conegliano promuove nel territorio comunale l’uso di prodotti fitosantiari biodegradabili ammessi nelle pratiche dell’agricoltura biologica e/o biodinamica, si impegna ad indicare le misure di detto uso e vieta l’utilizzo di sostanze tossiche, di prodotti sintetici e di diserbanti chimici dannosi per la salute e per l’ambiente e comunque di tutti i fitofarmaci chimici di sintesi all’interno dei confini comunali”;*

➤ e comunque il difetto in capo al Comune di Conegliano di competenza esclusiva a (e dunque del potere di) indire il referendum consultivo comunale con il seguente quesito: “*Sei favorevole alla introduzione della seguente disposizione nel Regolamento Intercomunale di Polizia Rurale del Comune di Conegliano? “Il Comune di Conegliano promuove nel territorio comunale l’uso di prodotti fitosantiari biodegradabili ammessi nelle pratiche dell’agricoltura biologica e/o biodinamica, si impegna ad indicare le misure di detto uso e vieta l’utilizzo di sostanze tossiche, di prodotti sintetici e di diserbanti chimici dannosi per la salute e per l’ambiente e comunque di tutti i fitofarmaci chimici di sintesi all’interno dei confini comunali”;*

in entrambi i casi per difetto di competenza del Comune di Conegliano a disporre un divieto generale ed assoluto di utilizzo di fitofarmaci chimici di sintesi all’interno dei confini comunali.

**In ogni caso:**

- spese e compenso professionale interamente rifusi.

**In via istruttoria:** riservata ogni ulteriore istanza istruttoria nei termini di legge, e senza accettare l’inversione dell’onere della prova, si producono i seguenti documenti:

- 1) atto costitutivo Comitato Referendum “COMITATO CONEGLIANO SENZA PESTICIDI”;
- 2) regolamento Comunale per i Referendum del Comune di Conegliano
- 3) statuto del Comune di Conegliano;
- 4) delibera del Collegio dei Garanti Referendum consultivo comunale del Comune di Conegliano del 4.09.2019;
- 5) regolamento Intercomunale di Polizia Rurale;
- 6) statuto di Confagricoltura Treviso;
- 7) statuto di Confederazione Italiana Agricoltori di Treviso;
- 8) statuto Federazione Provinciale Coldiretti di Treviso;
- 9) statuto Consorzio di Tutela della Denominazione di Origine Controllata Prosecco;
- 10) statuto Consorzio Tutela del Vinco Conegliano Valdobbiadene Prosecco;
- 11) lettera pec a firma avv.ti Lillo e Pellegrini del 21.09.2019;
- 12) decreto del Sindaco del Comune di Conegliano, prot. n. 52436 del 04.10.2019 e allegato;
- 13) ricorso al Capo dello Stato del 02.01.2020;
- 14) pec del Comune di Conegliano del 7.01.2020 con allegato il parere del Ministero dell’Interno, prot. n. 0115355 del 27.12.2019;
- 15) Decreto del Sindaco del Comune di Conegliano prot. n. 45443 del 02.10.2020 avente ad oggetto “*Decreto del Sindaco prot. n. 52436 del 04.10.2019 “Indizione referendum Consultivo Comunale promosso dal Comitato Referendum “Comitato Conegliano Senza Pesticidi”. Determinazione in merito”*, notificato ai ricorrenti in data 2 ottobre 2020, prot. n. 45451;
- 16) motivi aggiunti di ricorso al Capo dello Stato del 29.01.2021;
- 17) decreto del Presidente della Repubblica a definizione del giudizio n. 839/2020 notificato in data 21.07.2021

\* \* \*

Ai sensi dell’art. 13 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia di cui al d.P.R. n. 115/2002 e successive integrazioni e modifiche, si dichiara che il valore della presente controversia è indeterminato e che

pertanto il contributo unificato dovuto ammonta a € 518,00.

\* \* \*

Treviso, lì 21 ottobre 2021

avv. Antonella Lillo

avv. Vincenzo Pellegrini

*(sottoscritto digitalmente)*