

Publicato il 22/05/2025

N. 00850/2025 REG.PROV.COLL.
N. 00908/2025 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 908 del 2025, proposto da Lomello Concimi S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Pietro Ferraris ed Enzo Robaldo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Tortona, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Elisa Gatto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero dell'Interno e U.T.G. - Prefettura di Alessandria, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Torino e domiciliati ex lege presso la stessa, in Torino, via dell'Arsenale, 21;

Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) – Piemonte e Azienda Sanitaria Locale (Asl) di Alessandria, non costituite in giudizio;

nei confronti

Provincia di Alessandria e Regione Piemonte, non costituite in giudizio;

per l'annullamento, previa sospensiva

- dell'ordinanza del Sindaco del Comune di Tortona n. 73 del 26 marzo 2025, avente ad oggetto “Spandimento di gessi e di carbonati di defecazione nei campi del territorio comunale”;
- ove occorrer possa, delle osservazioni prodotte dall'ASL di Alessandria in data 29 ottobre 2024 e del parere espresso dall'ARPA con nota del 17 gennaio 2025, entrambi richiamati nell'ordinanza sindacale, ancorché non noti nei contenuti;
- ove occorrer possa, dell'ordinanza del Sindaco del Comune di Tortona n. 32 del 13 febbraio 2025;
- ove occorrer possa, della nota del Responsabile del Servizio Ambiente del Comune di Tortona del 20 febbraio 2025;
- di ogni altro atto presupposto, consequenziale e/o comunque connesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Tortona, del Ministero dell'Interno e di U.T.G. - Prefettura di Alessandria;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2025 la dott.ssa Martina Arduino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 14.04.2025, la ricorrente – impresa che svolge l'attività di trattamento/condizionamento e recupero agronomico di fanghi biologici provenienti da impianti di depurazione al fine di consentirne l'utilizzo - ha impugnato l'ordinanza del Sindaco del Comune di Tortona del 26 marzo 2025, adottata ai sensi dell'art. 54 del d.lgs. 267/2000, che introduce prescrizioni e limitazioni in materia di spandimento di gessi e di carbonati di defecazione nei campi del territorio comunale.

I motivi di diritto sollevati dalla ricorrente, quali ragioni dell'illegittimità dell'ordinanza impugnata, sono i seguenti:

1. Incompetenza relativa e difetto di attribuzione. Violazione degli artt. 54 e 107 del D.lgs. 267/2000. Violazione del principio di legalità di cui all'art. 97 Cost. Violazione dell'art. 7 bis del D.lgs. 267/2000. Eccesso di potere per sviamento, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, difetto dei presupposti, di istruttoria e di motivazione.

2. Incompetenza relativa. Violazione degli artt. 184-ter e 195 del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Violazione dell'art. 117 della Costituzione. Violazione degli artt. 5 e 10 e degli artt. 1 e 3 dell'Allegato 3 del D.lgs. 29 aprile 2010, n. 75. Violazione del regolamento (CE) n. 2003/2003 del 13 ottobre 2003 e Regolamento (UE) 2019/1009. Violazione del DM 19 aprile 1999 (Codice delle buone pratiche agricole). Violazione del DM 25 febbraio 2016. Violazione del D.P.G.R. Piemonte 29 ottobre 2007 n. 10/R. Eccesso di potere per sviamento, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, difetto dei presupposti, di istruttoria e di motivazione.

3. Incompetenza relativa. Violazione della L.R. 43/2000. Violazione della D.G.R.26 febbraio 2021, n. 9-2916 “Disposizioni straordinarie in materia di tutela della qualità dell'aria ad integrazione e potenziamento delle misure di limitazione delle emissioni, strutturali e temporanee, di cui alla D.G.R. n. 14-1996 del 25 settembre 2020, e dei vigenti protocolli operativi”. Violazione della D.G.R: Piemonte 9 gennaio 2017, n. 13-4554. Eccesso di potere per sviamento, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, difetto dei presupposti, di istruttoria e di motivazione.

4. Violazione del DM 19 aprile 1999 (Codice delle buone pratiche agricole). Violazione del D.P.G.R. Piemonte 29 ottobre 2007 n. 10/R. Violazione del DM 25 febbraio 2016. Violazione del regolamento (CE) n. 2003/2003 del 13 ottobre 2003 e Regolamento (UE) 2019/1009. Violazione del D.lgs. 29 aprile 2010, n. 75. Violazione dell'articolo 3 della L. 241/1990. Eccesso di potere per sviamento, per illogicità e irragionevolezza manifesta, per contraddittorietà, per difetto di istruttoria e di motivazione, disparità di trattamento.

5. Violazione della Direttiva 851/2018/UE. Violazione dell'art. 179 del D.Lgs. 152/2006. Violazione dell'art. 41 Cost. Violazione degli artt. 101 e ss. TFUE. Violazione del Regolamento (CE) n. 2003/2003 e Regolamento (UE) 2019/1009. Violazione del D.lgs. 29 aprile 2010, n. 75. Eccesso di potere per sviamento, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità e irragionevolezza manifesta, contraddittorietà, carenza di motivazione. Violazione dei principi di proporzionalità e non discriminazione.

2. Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Interno, che ha eccepito il difetto di legittimazione attiva dell'Ente, e il Comune di Tortona, che ha chiesto la reiezione del ricorso, in quanto infondato.

3. Alla camera di consiglio del 7 maggio 2025, il Collegio, informate le parti della possibilità di definire il giudizio con sentenza in forma semplificata, ai sensi dell'art. 60 c.p.a., ha assegnato la causa in decisione.

4. In via preliminare deve essere estromesso dal presente giudizio il Ministero dell'Interno, stante il difetto di legittimazione passiva dello stesso. Come dedotto dal Ministero nella propria memoria, è consolidato il principio giurisprudenziale secondo il quale, in caso di impugnazione delle ordinanze contingibili e urgenti, adottate dal Sindaco ai sensi dell'art. 54 del d.lgs. 267/2000, *“sussiste non solo la legittimazione passiva in capo al Comune, ma anche il difetto di legittimazione passiva di altre amministrazioni statali nelle stesse ipotesi, atteso che l'imputazione giuridica allo Stato degli effetti dell'atto dell'organo del Comune ha una natura meramente formale, nel senso che non per questo il Sindaco diventa organo di un'amministrazione dello Stato, ma resta incardinato nel complesso organizzativo dell'ente locale, senza che il suo status sia modificato”* (cfr Cons. Stato, sez. V, 2 maggio 2023, n. 4407, Cons. Stato, sez. II, 20 dicembre 2021, n. 8438; Cons. Stato, sez. IV, 29 aprile 2014 n. 2221). Né risultano dal provvedimento impugnato altre ragioni per riconoscere la legittimazione passiva dell'organo statale e della Prefettura di Alessandria.

5. Con la prima censura la ricorrente, nel dedurre il vizio di incompetenza, denuncia la carenza dei presupposti legislativi per l'adozione delle ordinanze contingibili e urgenti di cui all'art. 54 del d.lgs. 267/2000, difetterebbero: a) un grave pericolo che minacci l'incolumità pubblica o la sicurezza urbana; b) la contingibilità, ossia l'esistenza di una situazione eccezionale che non può essere fronteggiata con gli strumenti ordinari previsti dall'ordinamento; c) l'urgenza, causata dall'imminente pericolosità della situazione, che impone l'adozione di un provvedimento straordinario, di durata temporanea, in deroga ai mezzi ordinari. In relazione all'impiego dei gessi di defecazione sui terreni agricoli, non sussiste pericolo grave, trattandosi di un'attività svolta e regolamentata da decenni, né una situazione specifica di contingibilità ed urgenza, con prescrizioni temporanee.

Il motivo è fondato.

Le ordinanze di necessità e urgenza sono espressione di un potere amministrativo *extra ordinem*, finalizzato a fronteggiare in via d'urgenza emergenze sanitarie o situazioni eccezionali di pericolo attuale per la pubblica incolumità o la sicurezza, per le quali difettino o si rivelino inutili gli strumenti ordinari messi a disposizione dal legislatore (*ex multis* T.A.R per il Piemonte, Sez II, 26 luglio 2018, n. 903); in particolare, l'art. 54 del d.lgs. 267/2000 per il legittimo esercizio del potere di adozione delle ordinanze *extra ordinem* esige: i) il presupposto della contingibilità (intesa come impossibilità di far luogo, con gli atti tipici e nominati previsti dall'ordinamento, alla gestione degli interessi coinvolti); ii) l'urgenza (intesa come impossibilità di differire l'azione amministrativa, stante il concreto pericolo di compromissione degli interessi pubblici da salvaguardare); iii) l'imprevedibilità della situazione di pericolo o, comunque, la straordinarietà della stessa; iv) la provvisorietà degli effetti dell'intervento. L'esistenza di una situazione di pericolo imminente deve essere suffragata da un'istruttoria adeguata e risultare dalla motivazione del provvedimento, sì da giustificare la deviazione dal principio di legalità, a cui fa da corollario quello di tipicità degli atti amministrativi (*ex multis* Cons. Stato, sez V, 22 marzo 2016, n. 1189, Cons. Stato, sez. IV, 25 marzo 2022, n. 2193, Cons. Stato, sez. V, 10 novembre 2022, n. 9846).

I presupposti legislativi tracciati dalla giurisprudenza amministrativa, come sopra riferiti, difettano nella fattispecie sottoposta all'esame del Collegio, nella quale il Sindaco di Tortona, con l'ordinanza impugnata, ha introdotto in via permanente divieti e modalità di utilizzo per lo spandimento di gessi e carbonati di defecazione con la dichiarata finalità di evitare "situazioni di molestia olfattiva, nocumento alla salute pubblica e danni ambientali" (cfr doc. 1 depositato in giudizio dalla ricorrente), in assenza di una situazione di pericolo per gli interessi pubblici idonea a giustificare l'urgenza del provvedere.

Nelle finalità di tutela dichiarate nell'ordinanza, infatti, non si rinviene un pericolo grave per la pubblica incolumità o la sicurezza pubblica, né il disagio olfattivo è passibile di assurgere a grave nocumento della salute pubblica. Neppure

sussiste nel contesto del potere esercitato dal Sindaco del Comune di Tortona il requisito della contingibilità, inteso come necessità d'intervento/imprescindibilità del potere esercitato dall'Autorità: per l'introduzione permanente di divieti o modalità di utilizzo delle predette sostanze nel territorio comunale dovrebbero, piuttosto, essere impiegati gli ordinari poteri normativi (qualora sussistesse la competenza del Comune in materia, ma così non è, per le ragioni esposte nella trattazione del successivo motivo).

Parimenti non è dimostrata dagli atti depositati in giudizio dal Comune di Tortona una situazione di pericolo per la salute e l'incolumità pubblica denunciata dall'Arpa o dall'ASL; dalle note depositate in giudizio dal Comune di Tortona (cfr doc. nn. 4, 5, 6, 7 e 8) si evince esclusivamente un disagio della collettività, che per quanto diffuso, non è passibile di assurgere a pericolo attuale.

Peraltro l'attività di spandimento di gessi e carbonati per fini agricoli è un'attività disciplinata dal legislatore, che ne regola modalità e requisiti, non potendo perciò atteggiarsi a situazione di pericolo non tipizzata dalla legge, idonea a giustificare una deroga, *extra ordinem*, alla stessa disciplina legislativa.

In definitiva, con il gravato provvedimento il Sindaco non ordina rimedi temporanei e contingenti ma introduce una serie di regole e divieti permanenti integranti surrettiziamente un vero e proprio regolamento, esercitando una potestà normativa che esula dalle sue competenze.

6. Con il secondo motivo di ricorso viene denunciata l'incompetenza del Comune ad intervenire nella materia in oggetto, ai sensi del d.lgs. 75/2010 "Riordino e revisione della disciplina in materia di fertilizzanti" e dell'art. 195, comma 2, lett. o), del d.lgs. 152/2006, secondo il quale sono di competenza dello Stato: "l'adozione delle norme tecniche, delle modalità e delle condizioni di utilizzo del prodotto ottenuto mediante compostaggio, con particolare riferimento all'utilizzo

agronomico come fertilizzante, ai sensi del decreto legislativo 29 aprile 2010, n. 75, e del prodotto di qualità ottenuto mediante compostaggio da rifiuti organici selezionati alla fonte con raccolta differenziata”.

Il motivo è fondato.

Il Collegio fa proprio l'orientamento giurisprudenziale già espresso in *subiecta materia* con la sentenza di questa Sezione n. 574 del 29.05.2024, che ha previamente inquadrato l'attività di spandimento dei gessi e dei carbonati di defecazione nella disciplina dei rifiuti – “ai sensi dell'art. 195, lett. o) del d.lgs. 152/2006, testualmente riferito solo al compost, ma applicabile anche ai gessi e ai carbonati di defecazioni in base ai punti 21, 22 e 23 dell'allegato 3 d.lgs. 75/2010” -, che il costante insegnamento della Corte costituzionale (cfr. Corte Costituzionale 24 luglio 2009, n. 249), riconduce nell'ambito della materia dell'“ambiente e dell'ecosistema”, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma 1, lett. s) Cost., per poi constatare l'assenza di alcun tipo di potestà regolamentare in materia ambientale e, più in particolare, in materia di spandimento di gessi e carbonati di defecazione per uso agricolo in capo ai Comuni.

I gessi di defecazione, dopo il trattamento e il recupero effettuati, possono essere impiegati ai sensi dell'allegato 3 del d.lgs. 75/2010 (non essendo più rifiuti), con conseguente applicazione della normativa sui fertilizzanti di cui al d.lgs. 75/2010 in sostituzione di quella sui rifiuti ex d.lgs. 152/2006.

Ciò, tuttavia, non muta l'assetto delle competenze legislative, atteso che anche il d.lgs. n. 75/2010, all'art. 5 “clausola di salvaguardia” riconosce la potestà legislativa dello Stato, laddove prevede che la circolazione e l'immissione sul mercato dei fertilizzanti possano essere vietate o subordinate a condizioni particolari con provvedimento del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con i Ministri interessati, qualora i fertilizzanti abbiano caratteristiche che possano rappresentare un rischio per la sicurezza o la salute delle persone, degli animali o delle piante, ovvero un

rischio per l'ambiente o per la pubblica sicurezza, quali interessi pubblici meritevoli di costituire ragione giustificatrice di eventuali limitazioni nell'utilizzo dei fertilizzanti nell'ambito dell'intero territorio nazionale.

7. Merita accoglimento anche il terzo motivo di ricorso, con il quale la ricorrente contesta la competenza del Comune a regolare l'attività di distribuzione dei fertilizzanti organici in base alla L.R. 7 aprile 2000, n. 43 "Disposizioni per la tutela dell'ambiente in materia di inquinamento atmosferico. Prima attuazione del Piano regionale per il risanamento e la tutela della qualità dell'aria". Invero, in forza di tali disposizioni, in capo ai Comuni non residuano che potestà meramente attuative, nei limiti delle previsioni dettate dai Piani Regionali e Provinciali. Peraltro la Regione Piemonte, con la D.G.R. 26 febbraio 2021 n. 9-2916, nell'approvare le disposizioni straordinarie per la qualità dell'aria, ha introdotto alcune limitazioni riguardanti le pratiche agricole, con particolare riferimento alla fertilizzazione delle colture, facendo espressamente salve quelle pratiche, come la distribuzione dei gessi e dei carbonati di defecazione, che avvengano con interrimento immediato, contestuale alla distribuzione.

8. La quarta e la quinta censura, afferenti al merito delle prescrizioni introdotte dal Comune di Tortona, devono ritenersi assorbite, stante l'accoglimento delle censure incentrate sui vizi di incompetenza del Comune e sulla carenza dei presupposti di legge del potere di ordinanza *extra ordinem* spettante al Sindaco.

9. In conclusione, il ricorso deve essere accolto, con conseguente annullamento degli atti impugnati.

10. Le spese di lite, liquidate come da dispositivo, fra la ricorrente e il Comune di Tortona sono ripartite seguendo il criterio della soccombenza. Sono invece compensate le spese del giudizio con il Ministero dell'Interno e l'U.T.G. - Prefettura di Alessandria, tenuto conto della costituzione, esclusivamente formale, in giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati.

Estromette dal giudizio il Ministero dell'Interno e la Prefettura di Alessandria.

Condanna il Comune resistente alla refusione delle spese di causa a favore della ricorrente, liquidandole in Euro 3.000,00 (tremila) oltre accessori, come per legge.

Spese compensate con il Ministero dell'Interno e di U.T.G. - Prefettura di Alessandria.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Gianluca Bellucci, Presidente

Martina Arduino, Referendario, Estensore

Alessandro Fardello, Referendario

L'ESTENSORE
Martina Arduino

IL PRESIDENTE
Gianluca Bellucci

IL SEGRETARIO