

Esercizio dell'attività di ricerca e sviluppo di piante officinali (realizzazione di mini-serre in grado di ricreare gli ambienti naturali adatti allo sviluppo delle diverse specie di piante medicinali)

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 26 luglio 2022, n. 1793 - Nunziata, pres.; De Vita, est. - Naturama Società Agricola S.r.l. (avv. Salomoni) c. Comune di Fagnano Olona (avv.ti Ravizzoli e Colombo) ed a.

Agricoltura e foreste - Esercizio dell'attività di ricerca e sviluppo di piante officinali, consistente nella realizzazione di mini-serre in grado di ricreare gli ambienti naturali adatti allo sviluppo delle diverse specie di piante medicinali.

(Omissis)

FATTO

Con ricorso notificato in data 11 febbraio 2022 e depositato il 22 febbraio successivo, la società ricorrente ha impugnato l'ordinanza del Comune di Fagnano Olona, Settore Polizia Locale e S.U.A.P., n. 71 del 13 dicembre 2021, di cessazione immediata dell'attività produttiva di laboratorio di analisi delle caratteristiche di piante officinali, comunicata con s.c.i.a. in data 6 dicembre 2021 (pratica n. 03850620125-06122021-1303, assunta al prot. n. 25333 del 6 dicembre 2021), da svolgersi all'interno del fabbricato ubicato in Viale Carso n. 3 (NCEU mapp. 465, foglio 8, cat. D01); è stato altresì impugnato l'art. 110 delle N.T.A. del P.G.T., laddove inteso come ostativo all'insediamento dell'attività comunicata dalla ricorrente, di cui alla s.c.i.a. del 6 dicembre 2021.

La società ricorrente è una piccola azienda agricola, che in data 6 dicembre 2021 ha presentato al S.U.A.P. del Comune di Fagnano Olona una s.c.i.a. per l'esercizio dell'attività di ricerca e sviluppo di piante officinali, consistente nella realizzazione di mini-serre in grado di ricreare gli ambienti naturali adatti allo sviluppo delle diverse specie di piante medicinali, presso il capannone di Via Carso, appositamente locato. Tuttavia il Comune, in data 13 dicembre 2021, ha ordinato l'immediata cessazione dell'attività di produzione, in quanto la stessa non sarebbe conforme allo strumento urbanistico, considerato che nella zona in cui è collocato l'immobile è possibile soltanto il mantenimento della funzione in essere del fabbricato che, a giudizio del medesimo Comune, sarebbe quella di "*deposito*", di certo non compatibile con l'attività di ricerca e sviluppo di piante medicinali.

Assumendo l'illegittimità del predetto ordine di cessazione dell'attività, la ricorrente ne ha chiesto l'annullamento, per il tramite di due motivi di doglianza, per violazione di legge ed eccesso di potere, per travisamento dei presupposti di fatto e diritto, per violazione e falsa applicazione dell'art. 23-ter del D.P.R. n. 380 del 2001, dell'art. 51 della legge regionale n. 12 del 2005 e dell'art. 58 delle N.T.A. del P.G.T. del Comune di Fagnano Olona, per difetto di motivazione e di istruttoria e per sviamento.

Si è costituito in giudizio il Comune di Fagnano Olona, che ha chiesto il rigetto del ricorso; con separata memoria, la difesa comunale ha, in via preliminare, eccepito il difetto di legittimazione della ricorrente, in quanto mera affittuaria dell'immobile oggetto di intervento, oltre che l'inammissibilità (*rectius*, irricevibilità) per tardività del secondo motivo di ricorso, relativo all'impugnazione dell'art. 110 delle N.T.A. del P.G.T.

Con l'ordinanza n. 339/2022 è stata fissata l'udienza pubblica per la trattazione del merito della causa.

In prossimità dell'udienza di merito, i difensori delle parti hanno depositato memorie e documentazione a sostegno delle rispettive posizioni; in particolare, la difesa della ricorrente ha controdedotto alle eccezioni preliminari formulate dalla difesa del Comune, deducendone l'infondatezza, e ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

Alla pubblica udienza del 15 luglio 2022, il Collegio, preso atto della richiesta dei difensori delle parti di passaggio in decisione della causa sugli scritti e senza discussione, ha trattenuto in decisione la controversia.

DIRITTO

1. In via preliminare, va scrutinata l'eccezione preliminare formulata dalla difesa del Comune di Fagnano Olona con cui è stata dedotta l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione della ricorrente.

1.1. L'eccezione è infondata.

L'art. 11 del D.P.R. n. 380 del 2001 stabilisce che "*il permesso di costruire è rilasciato al proprietario dell'immobile o a chi abbia titolo per richiederlo*" (sulla estensibilità della citata precisione anche alla s.c.i.a. e alla c.i.l.a., cfr. Consiglio di Stato, IV, 10 maggio 2022, n. 3618; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 17 dicembre 2021, n. 2837). Nella specie, dall'esame del contratto di locazione commerciale depositato in giudizio (all. 12 al ricorso) si ricava l'espressa possibilità di svolgimento dell'attività oggetto della s.c.i.a. e quindi ciò ha abilitato la parte ricorrente a inoltrare la predetta segnalazione certificata. Inoltre, l'ordinanza impugnata è diretta alla ricorrente e ciò la legittima ad agire in giudizio per

chiederne l'annullamento; peraltro, gli Uffici comunali non hanno contestato in sede procedimentale la carenza di legittimazione della ricorrente a richiedere il titolo edilizio e quindi non risulta possibile in sede giudiziale introdurre un tale rilievo, che si pone alla stregua di una motivazione postuma, di regola, non ammessa (cfr. Consiglio di Stato, VI, 29 ottobre 2021, n. 7286; V, 27 marzo 2020, n. 2136; II, 21 gennaio 2020, n. 472; VI, 8 settembre 2017, n. 4253).

1.2. Ne discende l'ammissibilità del ricorso.

2. Anche l'eccezione tardività del secondo motivo di ricorso – con cui è stato impugnato, peraltro in via subordinata, l'art. 110 delle N.T.A. del P.G.T., laddove inteso nel senso di impedire l'attività produttiva avviata dalla ricorrente – non è fondata.

Negli strumenti pianificatori coesistono prescrizioni che in via immediata individuano le potenzialità edificatorie dei suoli (c.d. zonizzazione) e disposizioni, aventi natura regolamentare, con cui si disciplina l'attività edificatoria (norme tecniche di attuazione e regolamento edilizio); per la consolidata giurisprudenza, *“per le disposizioni appartenenti alla prima categoria si impone, in relazione all'immediato effetto conformativo dello ius aedificandi dei proprietari dei suoli interessati che ne deriva, ove se ne intenda contestare il contenuto, un onere di immediata impugnativa in osservanza del termine decadenziale a partire dalla pubblicazione dello strumento pianificatorio. (...) Al contrario, a diversa conclusione si perviene con riguardo alle prescrizioni di dettaglio contenute nelle norme di natura regolamentare destinate a regolare la futura attività edilizia, che sono suscettibili di ripetuta applicazione ed esplicano effetto lesivo nel momento in cui è adottato l'atto applicativo e, dunque, possono essere oggetto di censura in occasione dell'impugnazione di quest'ultimo”* (Consiglio di Stato, IV, 1° febbraio 2022, n. 678; 31 gennaio 2022, n. 651; 15 luglio 2021, n. 5347; VI, 28 giugno 2021, n. 4887; Consiglio IV, 12 febbraio 2021, n. 1276).

3. Passando all'esame del merito del ricorso, lo stesso è fondato.

4. Con la prima doglianza si assume l'erroneità dell'ordinanza comunale impugnata che avrebbe ritenuto sussistente nell'immobile detenuto dalla ricorrente la destinazione a deposito e non quella produttiva, in quanto ciò si porrebbe in contrasto con l'effettivo utilizzo del predetto immobile e con l'attività da sempre svolta nello stesso.

4.1. La doglianza è fondata.

L'immobile in cui opera la ricorrente, oggetto della s.c.i.a. del 6 dicembre 2021, ricade secondo le disposizioni del P.G.T. in *“Aree Speciali APF per attività produttive di fondo valle”* ed è individuato dalla cartografia di Piano come edificio *“non rilevante”*, ovvero non è un immobile di interesse storico e artistico, né di rilievo per tipologia o morfologia. Per tale categoria di immobili, l'art. 110 delle N.T.A. prevede il divieto di installazione di tutte le destinazioni d'uso, tranne quelle esistenti (all. 2 ricorso).

Gli Uffici comunali hanno ritenuto che il manufatto oggetto di controversia abbia una destinazione a deposito e quindi non possa ospitare un'attività produttiva, ovvero quella di ricerca e sviluppo di piante officinali avviata dalla ricorrente; in particolare, il Servizio Edilizia Privata ed Urbanistica, in sede di verifica della compatibilità urbanistica della nuova apertura dell'attività produttiva in precedenza richiamata, l'ha ritenuta non consentita, stante la destinazione a *“deposito”* del fabbricato (all. 7 del Comune).

La difesa della parte ricorrente ha tuttavia segnalato che nell'immobile de quo, in passato, dapprima è stata svolta attività di gestione dei rifiuti e poi dal 2012 è stata esercitata un'attività di pompe funebri, come dimostrato anche dalla c.i.l.a. presentata il 29 aprile 2016, dove si conferma la destinazione d'uso industriale (all. 10 al ricorso, pag. 2 in fondo). Tale titolo edilizio, unitamente alle risultanze catastali (che inserisce il bene nella categoria D/1, ossia tra gli opifici: all. 7 al ricorso), assume rilievo ai sensi dell'art. 23-ter, comma 2, del D.P.R. n. 380 del 2001, secondo il quale la destinazione d'uso di un immobile è quella impressa dalla documentazione amministrativa a carattere urbanistico o catastale indicata dal precedente art. 9 bis, comma 1 bis (stato legittimo dell'immobile: cfr. T.A.R. Campania, Salerno, II, 31 maggio 2021, n. 1358).

Non vale a infirmare la ricostruzione attorea la circostanza, evidenziata dalla difesa del Comune, che nel predetto immobile non sia stata mai svolta alcuna attività produttiva, ma vi sia stato soltanto un mero deposito autonomo (di mezzi o altro), poiché, come rilevato dalla giurisprudenza, la funzione di deposito o magazzino, stante la sua complementarietà, non qualifica l'immobile da un punto di vista urbanistico-edilizio, ma ne individua una caratteristica compatibile con tutte le destinazioni d'uso (cfr. Consiglio di Stato, II, 27 giugno 2022, n. 5297; 27 ottobre 2021, n. 7193; 5 maggio 2021, n. 3512). In tal senso, le stesse N.T.A., all'art. 58, descrivono la destinazione *“produttiva (artigianale e industriale)”* come finalizzata *“alla produzione e trasformazione di beni e relativi magazzini o depositi”* (all. 6 al ricorso). Va precisato, altresì, che in assenza di indicazioni sul punto, nulla induce a ritenere che il Comune abbia inteso ricondurre la destinazione del fabbricato piuttosto che a quella di mero deposito a quella *“Logistica e deposito di materiali”*, riferibile alla *“Attività di stoccaggio e movimentazioni merci in assenza di attività manifatturiera a meno di quanto strettamente necessario per lo stoccaggio, l'imballaggio, la movimentazione”* (cfr. art. 58 delle N.T.A.; all. 6 al ricorso), trattandosi di circostanza non emergente dagli atti contestati attraverso il presente giudizio.

Quindi, a fronte di un deposito utilizzato per lo svolgimento di un'attività produttiva (o al limite logistico-direzionale) – e non di natura commerciale o di altro genere – la sua destinazione è da ricondurre alla categoria *“produttiva”*, con conseguente illegittimità del provvedimento comunale impugnato, che ha imposto la cessazione dell'attività intrapresa dalla ricorrente. Ciò trova conferma nel disposto dell'art. 51, comma 1, della legge regionale n. 12 del 2005, che ammette

sempre, all'interno della medesima categoria funzionale, il cambio d'uso (*"nella superficie urbanizzata, come definita nel PTR, all'interno delle categorie di cui all'articolo 23-ter del d.P.R. 380/2001 è comunque sempre ammessa la modifica di destinazione d'uso, anche in deroga alle indicazioni del PGT"*).

Non risulta dirimente, in senso opposto, la circostanza addotta dalla difesa comunale sulla natura non produttiva, ma al più di servizio, delle attività svolte in precedenza nel fabbricato de quo, considerato che l'erogazione di servizi rientra certamente nelle destinazioni produttiva e direzionale, ricomprese nella stessa categoria funzionale dall'art. 23-ter del D.P.R. n. 380 del 2001; come pure non è di impedimento allo svolgimento dell'attività oggetto della s.c.i.a. la natura di impresa agricola della parte ricorrente, visto che la veste della stessa non qualifica necessariamente l'attività svolta, di cui si impone una valutazione di carattere oggettivo, in coerenza con le sue caratteristiche tipologiche e strutturali.

4.2. Ne discende la fondatezza della suesposta doglianza.

5. La fondatezza dell'esaminata censura, previo assorbimento del secondo motivo, determina l'accoglimento del ricorso e l'annullamento dell'ordinanza del Comune di Fagnano Olona, Settore Polizia Locale e S.U.A.P., n. 71 del 13 dicembre 2021.

6. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

(Omissis)

