

Cessazione immediata dell'attività per mancata presentazione della segnalazione certificata di inizio attività

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. II 21 settembre 2023, n. 2775 - Azienda Agricola Cavalli Michele (avv.ti Fianchino e Grasso) c. Comune di Catania (avv. Macri).

Agricoltura e foreste - Cessazione immediata dell'attività di allevamento bovini e ovini, produzione di latte, coltivazioni miste di cereali ed altri seminati senza vendita al dettaglio per mancata presentazione della segnalazione certificata di inizio attività.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Il ricorrente ha impugnato il provvedimento del Comune di Catania n. 06/1429 in data 30 dicembre 2022 e notificato il 16 gennaio 2023 con cui è stata ordinata all'interessato, nella qualità di legale rappresentante dell'Azienda Agricola Cavalli Michele, la cessazione immediata dell'attività sita in Contrada Primosole Robbavecchia S.P- 104, Catania; b) ove occorra, la nota del Comune n. 508058 in data 28 dicembre 2022.

Nel ricorso, per quanto in questa sede interessa, si rappresenta in punto di fatto quanto segue: a) l'azienda ricorrente svolge da oltre un trentennio l'attività di allevamento bovini e ovini, produzione di latte, coltivazioni miste di cereali ed altri seminati senza vendita al dettaglio in Contrada Primosole Robbavecchia, con attribuzione del codice aziendale n. IT015CT1004, ed è iscritta al registro delle imprese REA al n. 205116, con regolare partita IVA; b) i terreni ove viene esercitata l'attività sono regolarmente detenuti dal ricorrente in virtù di un compossesso continuato riconosciuto dal Tribunale Ordinario di Catania, III Sezione Civile, giusta ordinanza del 9 settembre 2021; c) in data 30 settembre 2022, a seguito di un sopralluogo delle Polizia Municipale, è stata contestata la mancata presentazione della segnalazione certificata di inizio attività in riferimento all'azienda ed ha fatto seguito il sequestro dell'attività; d) con nota n. 508058 in data 28 dicembre il Comune ha respinto la richiesta di intervento in autotutela, disponendo, però, il dissequestro dell'azienda; d) in data 16 gennaio l'Amministrazione ha notificato il provvedimento n. 06/1429 con cui è stata ordinata la cessazione dell'attività sul rilievo della mancata presentazione della segnalazione certificata di inizio attività.

Il contenuto dei motivi di gravame può sintetizzarsi come segue: a) il provvedimento non è adeguatamente motivato; b) la segnalazione certificata di inizio attività, ai fini della registrazione presso l'Azienda Sanitaria Provinciale e dell'assegnazione di un codice aziendale, non risulta necessaria nel caso di specie, in quanto l'attività è stata avviata prima dell'introduzione di tale istituto ed essa già dispone di un codice aziendale, oltre a non esercitare attività di vendita al dettaglio; b) il ricorrente è in possesso del codice aziendale - IT015CT004 - da oltre un trentennio e l'art. 2 del D.P.R. n. 217/1996 esonera dalla presentazione della segnalazione certificata di inizio attività le aziende preesistenti; c) anche con riferimento al regolamento CE n. 852/2004 il possesso del codice aziendale costituisce un elemento idoneo per l'esenzione ricorrente dall'obbligo di una nuova registrazione, come risulta dalle Linee Guida applicative del regolamento, e sul punto va anche menzionato il decreto assessoriale in data 26 marzo 2009; d) è stata, altresì, omessa la prescritta comunicazione di avvio del procedimento e l'Amministrazione avrebbe, comunque, dovuto indicare le misure necessarie e fissare un termine non inferiore a trenta giorni per la loro adozione.

Il Comune di Catania, costituitosi in giudizio, ha chiesto il rigetto del ricorso, osservando, in sintesi, quanto segue: a) l'impresa Cavalli Michele è registrata alla Camera di Commercio con sede in Via Galermo 110 e in tale indirizzo non esiste alcuna sede dell'azienda; b) non è stata mai presentata segnalazione certificata di inizio attività al fine di dichiarare il subentro del ricorrente nell'azienda precedentemente esercitata dal padre dell'interessato ed è anche intervenuta la vendita abusiva di carni e di latte; c) anche il padre del ricorrente non è stato mai autorizzato all'esercizio dell'attività e il codice n. 015CT1004 è stato rilasciato solo per l'allevamento di bovini e bufale da latte, nonché per la produzione di latte crudo; d) l'art. 2 del D.P.R. n. 317/1996 esonera il (solo) titolare di un codice aziendale preesistente dalla presentazione di una ulteriore richiesta di registrazione, facendo carico agli uffici competenti di registrare d'ufficio l'allevamento, in quanto già inserito in un apposito registro che riguarda tutti gli allevamenti esistenti a livello territoriale; d) la circostanza che il padre del ricorrente disponesse della registrazione per l'allevamento non trasferisce la registrazione al ricorrente e, comunque, la registrazione non riguarda la vendita né di carni e di latte crudo; e) l'azienda, inoltre, non è di proprietà dell'odierno ricorrente, ma di tutti i fratelli; f) la comunicazione di avvio del procedimento è stata omessa per le esigenze di celerità connesse ad interessi di natura sanitaria e, comunque, il provvedimento presentava contenuto vincolato, oltre ad essere dovuto; g) deve aggiungersi, comunque, che l'interessato era stato messo al corrente delle contestazioni a suo carico; h) a seguito degli accertamenti effettuati, l'Azienda Sanitaria Provinciale ha disposto la cancellazione del codice n. 015CT1004.

Con memoria in data 17 febbraio 2023 il ricorrente, nel ribadire le proprie difese, ha precisato, in particolare, quanto

segue: a) come risulta dal certificato camerale l'attività viene svolta nella sede secondaria; b) non è mai intervenuta la cancellazione del codice n. 015CT1004 e il relativo procedimento è stato archiviato; c) il provvedimento in questa sede impugnato si fonda esclusivamente sull'omessa presentazione della segnalazione certificata di inizio attività.

Con ordinanza cautelare n. 136/2023 in data 13 marzo 2023 il Tribunale ha osservato e disposto quanto segue:

Il Collegio, all'esito della sommaria deliberazione caratteristica della fase cautelare, osserva quanto segue: a) è stato rilasciato in favore del padre dell'odierno ricorrente il codice n. 1015CT1004 per l'allevamento di bovini e bufale da latte e per la produzione di latte crudo; b) il ricorrente non ha presentato segnalazione certificata ai fini del subentro in tale attività, sicché non sembra poter trovare applicazione la previsione di cui all'art. 2 del D.P.R. n. 317/1996 quanto all'esonero da ulteriori richieste di autorizzazione; c) non risulta essere mai stata autorizzata la vendita di carni e latte crudo; d) le esigenze di natura sanitaria appaiono giustificare l'omessa comunicazione di avvio del procedimento; e) il ricorso, pertanto, appare sprovvisto del cosiddetto fumus boni iuris; f) anche per ciò che attiene al prescritto requisito del pregiudizio grave e irreparabile, il Collegio osserva, da un lato, che viene in rilievo un nocumento di natura patrimoniale e, dall'altro, che l'udienza di merito deve, comunque, essere fissata per la data del 14 settembre 2023.

La domanda cautelare deve, quindi, essere rigettata.

Con decreto cautelare n. 87/2023 in data 24 marzo 2023 il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana ha osservato e disposto quanto segue:

Ritenuto che, nel caso in esame, il pregiudizio dedotto dalla parte istante pare acquisire cumulativamente, pur nel breve intervallo temporale anzidetto, i suddetti caratteri di gravità, irreversibilità e irreparabilità, avuto riguardo alle esigenze di continuità nella cura degli animali e dell'azienda agricola;

Ritenuto che, nella specie, merita considerarsi altresì il principio generale per cui l'erede continua la personalità giuridica del defunto, forse non particolarmente valorizzato dall'ordinanza qui appellata;

Ritenuto, pertanto e conclusivamente, che – avuto prevalente riguardo al periculum in mora, e restando perciò allo stato sostanzialmente impregiudicata ogni definitiva valutazione in punto di fumus boni iuris, da riservare eminentemente alla cognizione del Collegio – sussistono entrambe le condizioni (da ravvisare, appunto, soprattutto in un qualificato periculum in mora, oltretutto nella non evidenza dell'insussistenza di ogni fumus boni iuris) cumulativamente richieste dalla legge affinché possa concedersi l'invocata misura cautelare monocratica;

Con ordinanza in data 17 aprile 2023 il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana n. 139/2023 ha osservato e disposto quanto segue:

Ritenuto che, come anche evidenziato nel decreto cautelare monocratico..., appare sussistente il periculum in mora, a fronte dell'ordine di cessazione immediata dell'attività svolta dall'odierno appellante, avuto riguardo alle esigenze di continuità nella cura degli animali e dell'azienda agricola, anche alla luce del fatto che la predetta azienda agricola, ereditata dal [ricorrente], risulta essere attiva da molto tempo, con conseguente prevalenza dell'interesse privato alla continuazione medio tempore della suddetta attività, nelle more della definizione del giudizio nel merito;

Considerato quindi che l'appello cautelare debba essere accolto e che, in riforma dell'ordinanza impugnata, debba essere accolta la domanda cautelare proposta in primo grado;

Con memoria in data 11 maggio 2023 il Comune ha ulteriormente illustrato le proprie difese, precisando, in particolare, quanto segue: a) il ricorrente non è l'erede dell'azienda, che, come risulta l'ordinanza del Tribunale di Catania in data 9 settembre 2021, è stata ereditata dai fratelli, i quali sono controinteressati - facilmente individuabili - in relazione alla presente controversia; b) la segnalazione certificata di inizio attività a fini del subentro è stata presentata da Cavalli Giuseppe (n. 164603 in data 9 giugno 2020), fratello del ricorrente; c) parte ricorrente ha sostenuto che nulla vieta a due aziende di esistere sui medesimi terreni, ma, ad ogni buon conto, nel caso di specie il codice è uno; d) l'Azienda Sanitaria Provinciale ha disposto l'avvio di procedimento per la cancellazione del codice n. 015CT1004, assegnando un termine di 15 giorni per esibire la documentazione prescritta, e il ricorrente non ha regolarizzare la propria posizione.

Con memoria in data 3 luglio 2023 il Comune ha ulteriormente precisato le proprie difese e con memoria in data 10 luglio 2023 ha ribadito, in particolare, che l'Azienda Sanitaria Provinciale aveva disposto la cancellazione del codice n. 015CT1004.

Con memoria in data 21 luglio 2023 il ricorrente ha ribadito le proprie difese, osservando, in particolare, quanto segue:

a) il provvedimento impugnato non ha alcuna relazione con i presunti controinteressati; b) l'azienda ha propria sede legale in un immobile di cui il ricorrente è comproprietario; c) occorre ribadire che la cancellazione del codice n. 015CT1004 non è mai intervenuta; d) l'art. 5 del manuale allegato al decreto ministeriale in data 21 gennaio 2002 afferma che su una stessa azienda possono insistere più allevamenti di specie diversa, ovvero appartenenti a proprietari diversi; e) l'affermazione secondo cui sarebbe esercitata la vendita di carne al dettaglio è fuorviante, posto che supermercati o macellerie non sono consumatori finali.

Con memoria in data 23 luglio 2023 il Comune ha ribadito le proprie difese.

Il Collegio osserva quanto segue.

Con ordinanza in data 9 settembre 2021 il Tribunale di Catania ha ordinato al ricorrente di reintegrare i fratelli nel compossesso dei beni aziendali.

Il fratello del ricorrente - Giuseppe - ha presentato segnalazione certificata di inizio attività per il subentro nell'attività

aziendale già esercitata dal padre.

Appare al Collegio opinabile l'affermazione del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana secondo cui l'erede continua la personalità giuridica del defunto, in quanto tale affermazione, se risulta perfettamente condivisibile in relazione alle situazioni giuridiche di diritto comune, non sembra valere per i rapporti giuridici amministrativi (se il *de cuius* è titolare di un'autorizzazione, l'autorizzazione non si trasmette automaticamente agli eredi, dovendo l'Amministrazione effettuare le specifiche valutazioni del caso, anche di natura soggettiva, con riferimento alla posizione di chi intenda subentrare nel titolo).

Non a caso il fratello del ricorrente, erede del soggetto titolare dell'autorizzazione, ha inoltrato una segnalazione certificata di inizio attività al fine di rappresentare il subentro nell'attività già esercitata dal padre.

Inoltre, il ricorrente non era erede del defunto con riferimento all'attività di impresa di cui si discute, in quanto, come risulta dalla controversia che si è svolta in sede civile, *in parte qua* erano eredi i suoi fratelli.

Deve aggiungersi che nel caso in esame viene in rilievo un'impresa individuale (anzi, più esattamente, tre imprese individuali: la prima - già - esercitata dal padre, la seconda esercitata dal ricorrente e la terza esercitata dal fratello del ricorrente, che, per l'appunto presentato segnalazione certificata di inizio attività al fine di rappresentare il subentro).

Nell'ipotesi di impresa individuale non vi è scissione sostanziale fra il titolare e l'impresa, a prescindere dalla particolare disciplina che, sotto profili che qui non interessano, regolano in modo separato l'attività imprenditoriale svolta dal soggetto rispetto alle altre situazioni giuridiche che interessano il soggetto medesimo (come, ad esempio, per ciò che attiene agli adempimenti contabili e all'imposizione tributaria).

Pertanto, sembra al Collegio che il Comune abbia correttamente osservato che il ricorrente era tenuto a presentare la segnalazione certificata di inizio attività, anche tenuto conto che la registrazione in favore dell'impresa del padre non riguardava la vendita di carne e latte crudo.

Né può affermarsi che il provvedimento impugnato fosse sprovvisto di adeguata motivazione, avendo l'Amministrazione debitamente specificato, tra l'altro, che l'esercizio dell'attività era subordinato alla presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività e avendo espressamente richiamato - *per relationem* (art. 3, terzo comma, della legge n. 241/1990) - le contestazioni contenute nel pregresso verbale (già notificato al ricorrente).

La sufficienza della motivazione è anche provata dalla circostanza che l'interessato ha svolto articolate e dettagliate difese in punto di merito, dimostrando così di aver perfettamente inteso le ragioni a fondamento della decisione adottata.

Per quanto attiene alla censura relativa all'omessa comunicazione di avvio del procedimento, anche a prescindere che tale valenza può forse attribuirsi al verbale già comunicato al ricorrente, occorre osservare quanto segue: a) venendo in rilievo un atto vincolato, trova applicazione la previsione di cui all'art. 21-octies, secondo comma, della legge n. 241/1990, sicché il provvedimento non può essere annullato; b) in ogni caso le pregnanti esigenze di natura sanitaria appaiono giustificare l'omessa comunicazione dell'atto.

Per le considerazioni che precedono il ricorso va respinto.

Tenuto conto dei diversi avvisi espressi in primo e secondo grado in occasione dell'incidente cautelare, le spese di lite possono essere compensate.

(Omissis)