

Zona agricola e deposito di materiali metallici: prevale il vincolo di destinazione urbanistica

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II 3 giugno 2026 n. 777 - Pedron, pres.; Cappelli, est. - C.S.V. srl (avv.ti Adamo e Cudini) c. Comune di Verdello (avv. Ballerini).

Edilizia e urbanistica - Abusi edilizi - Ordine di demolizione e/o rimozione - Ripristino dello stato dei luoghi - Utilizzazione di un'area agricola come pertinenza di un'attività produttiva industriale - Legittimità - Fattispecie.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente conduce in locazione, per lo svolgimento di attività produttiva di verniciature industriali, un compendio immobiliare di proprietà della società Artena S.r.l. (di seguito anche solo Artena), sito nel Comune di Verdello.

Detto compendio è costituito da edifici ad uso industriale, insistenti su un'area avente destinazione produttiva, e da un'area ad essi pertinenziale, compresa nella zona del PGT avente destinazione di "Ambiti ad indirizzo agricolo E-1", contraddistinti al N.C.T., rispettivamente, al fg. 8 mappale 37, sub 701 e al fg. 9 mappale 5764.

2. Con ordinanza n. 1 del 19 febbraio 2024, il Comune di Verdello ingiungeva ad Artena, in qualità di proprietaria dell'area di cui al mappale 5764, la rimozione di una recinzione realizzata in assenza di titolo autorizzativo, nonché il ripristino dello stato dei luoghi.

Con il medesimo provvedimento, veniva altresì ordinato ad Artena di rimuovere materiali e attrezzature depositate nell'area pertinenziale poiché ritenuti non congrui alla destinazione urbanistica.

L'esistenza di tali opere veniva accertata con verbale di sopralluogo n. 1773 del 19 febbraio 2024, richiamato nell'ordinanza in parte motiva.

L'ordinanza veniva notificata alla società ricorrente, il 20 febbraio 2024, in qualità di conduttrice dell'attività produttiva insediata nella predetta area.

3. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio, notificato il 19 aprile 2024, la ricorrente ha impugnato l'ordinanza n. 1 del 19 febbraio 2024, affidando il ricorso a cinque ordini di censure con le quali è dedotto quanto segue:

i) *illegittimità manifesta sotto il profilo della errata contestazione della assenza del titolo autorizzativo della recinzione installata nella proprietà della Artena S.r.l. – Illogicità e irragionevolezza dell'atto impugnato – Difetto assoluto di motivazione;*

ii) *illegittimità manifesta sotto il profilo della errata contestazione della asserita non conformità della recinzione alle norme urbanistiche dell'ambito – Difetto assoluto di motivazione del provvedimento impugnato;*

iii) *illogicità manifesta e irrazionalità dell'ordine di rimozione dei materiali e delle attrezzature depositati perché non congrui con la destinazione urbanistica dell'area in cui si trovano. Difetto assoluto di motivazione del provvedimento impugnato;*

iv) *violazione di legge sotto il profilo del mancato invio della comunicazione di inizio del procedimento di cui agli artt. 7 e 8 della L. 241/1990;*

v) *violazione del principio generale di buon andamento della azione amministrativa, essendo mancato il confronto con il soggetto colpito dalla misura ripristinatoria.*

4. Con provvedimento n. 9 del 30 aprile 2024, il Comune di Verdello procedeva in autotutela all'annullamento parziale dell'ordinanza n. 1 del 19 febbraio 2024, dando atto di aver successivamente reperito presso gli uffici comunali "il fascicolo di idoneo permesso di costruire rilasciato in data 15.05.2007 n 2324/2007 protocollato al n. 11935" e ritenendo, conseguentemente, la recinzione esistente legittimamente edificata.

5. Il Comune di Verdello si è costituito in giudizio con atto di stile il 10 giugno 2024, seguito dal deposito di memoria e pertinente documentazione.

6. All'udienza del 18 marzo 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Il ricorso è in parte improcedibile e nel resto infondato.

8. Con riferimento ai primi due motivi di ricorso, relativi alla recinzione contestata dall'amministrazione come realizzata in assenza di titolo, viene in rilievo la successiva attività amministrativa conclusasi con il provvedimento di annullamento parziale in autotutela n. 9 del 30 aprile 2024.

In parte qua, quindi, non sussiste più alcun interesse al ricorso, perché l'annullamento chiesto al giudice è stato concesso dall'amministrazione con provvedimento in autotutela.

Va pertanto dichiarata, ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. c) c.p.a., l'improcedibilità parziale del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse.

9. Le ultime tre censure devono, invece, essere esaminate, in quanto riguardano l'utilizzazione della superficie recintata.



9.1. Con il terzo motivo di ricorso la ricorrente deduce l'illegittimità dell'ordine di rimozione dei materiali e delle attrezzature depositati nell'area pertinenziale all'edificio, e della qualificazione di tale utilizzazione del terreno come confligente con la destinazione urbanistica dell'area, per eccesso di potere e difetto assoluto di motivazione.

La ricorrente in particolare afferma che i materiali "*non rappresentano un pericolo*", trattandosi di materiali non pericolosi o inquinanti, che si tratta di mere "*strutture in ferro, destinate ai consumatori finali e dunque in transito*", il cui deposito non sarebbe vietato neanche in area agricola, e che l'occupazione è da ritenersi "*temporanea*".

9.2. Questi argomenti non sono condivisibili, in quanto non sono sufficienti a superare il problema dell'impropria utilizzazione di un'area agricola come pertinenza di un'attività produttiva.

Al riguardo viene in rilievo l'art. 59 comma 1 della L.R. Lombardia 12/2005, in base al quale "*Nelle aree destinate all'agricoltura dal piano delle regole sono ammesse esclusivamente le opere realizzate in funzione della conduzione del fondo e destinate alle residenze dell'imprenditore agricolo e dei dipendenti dell'azienda, nonché alle attrezzature e infrastrutture produttive necessarie per lo svolgimento delle attività di cui all'articolo 2135 del codice civile quali stalle, silos, serre, magazzini, locali per la lavorazione e la conservazione e vendita dei prodotti agricoli secondo i criteri e le modalità previsti dall'articolo 60.*"

L'elemento che caratterizza le opere in zona agricola è la strumentalità rispetto all'attività agricola, che seppure intesa in senso ampio, e quindi comprensiva di lavorazioni con macchinari complessi, deve comunque avere una connessione la produzione agricola del fondo.

Sulla stessa linea si collocano le disposizioni della NTA del PGT vigente, ove è espressamente previsto che "*gli ambiti ad indirizzo agricolo sono destinati all'esercizio delle attività direttamente od indirettamente connesse con l'agricoltura*".

Nella specie, invece, i materiali depositati sono descritti dalla stessa ricorrente come funzionali non già ad un'attività agricola bensì ad un'attività produttiva non correlata all'agricoltura.

9.3. Diversa è la questione dell'ammissibilità in zona agricola di un utilizzo non agricolo temporalmente limitato, Non si può escludere in modo assoluto che un utilizzo temporaneo non agricolo sia possibile, ma la legittimità di una simile soluzione richiede comunque un'autorizzazione da parte dell'amministrazione nell'ambito di un accordo che preveda un bilanciamento delle utilità private con utilità pubbliche almeno equivalenti.

Il caso in esame si colloca completamente al di fuori di questa ipotesi, sia perché manca una convenzione con il Comune, sia perché quella che la ricorrente qualifica come temporanea è la condizione delle singole partite di materiale metallico destinate ai consumatori finali, che sono dunque in transito, mentre la necessità di disporre di uno spazio esterno per questo tipo di deposito è in ogni caso un elemento stabile e permanente dell'organizzazione aziendale, e comporta la definitiva trasformazione dell'area agricola.

9.4. In questo quadro, è da ritenersi esaustivo, sotto il profilo della motivazione, il richiamo alla destinazione agricola dell'area, essendo evidentemente nota alla ricorrente la tipologia di utilizzazione degli spazi esterni e la connessione del deposito con la produzione industriale.

La destinazione di fatto dell'area a pertinenza dello stabilimento produttivo non può provocare alcun effetto di variante urbanistica. Parimenti, nessuna aspettativa qualificata può sorgere dalla presenza di una recinzione autorizzata, se l'amministrazione non è stata messa in grado di comprendere le finalità implicite nella separazione della superficie recintata dal resto dell'area agricola. L'obiettivo voluto dalla ricorrente (ampliare lo stabilimento produttivo) deve quindi essere perseguito in modo trasparente, chiedendo al Comune una variante urbanistica puntuale.

9.5. Non risulta condivisibile neppure il quarto motivo di ricorso, relativo alla mancata comunicazione di avvio del procedimento.

È opinione consolidata della giurisprudenza, a cui questo Collegio ritiene di aderire, che i provvedimenti repressivi di abusi edilizi non richiedano la preventiva comunicazione di avvio del procedimento, in quanto, trattandosi di atti vincolati, la partecipazione del privato al procedimento non potrebbe influenzare l'esito della decisione (cfr., da ultimo, Consiglio di Stato, sez. V, 3/11/2025, n. 8537 e sez. VI, 28/05/2025, n. 4640).

9.6. In ragione di quanto esposto al punto precedente, deve ritenersi infondato anche il quinto motivo di censura, relativo all'assenza di un'interlocuzione con la ricorrente. In realtà, non è l'amministrazione che deve chiedere l'apporto collaborativo della ricorrente per legittimare la repressione di un abuso edilizio, ma è la ricorrente che, qualora ne abbia interesse, deve attivarsi, o far attivare il proprietario del terreno in questione, per promuovere eventuali iniziative dirette a modificare la destinazione urbanistica, ferma restando la discrezionalità del Comune nella valutazione della proposta.

10. In conclusione il ricorso va in parte dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, e in parte respinto in quanto infondato.

11. L'intervento in parziale autotutela del Comune e la particolarità della vicenda amministrativa nel suo complesso giustificano la compensazione delle spese.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara in parte improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, e nel resto lo respinge.

Spese compensate.

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

(Omissis)

