

Pubblicato il 03/12/2021

N. 02621/2021 REG.PROV.COLL.

N. 01153/2021 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 della Campania

sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso, numero di registro generale 1153 del 2021, proposto da:
La Regina di San Marzano di Antonio Romano s. p. a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avv. Ippolito Matrone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Scafati, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. Raffaele Marciano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

A) della nota, prot. n. 41813 del 18/07/2021, relativa all'annullamento ed all'archiviazione della CILA del 17.06.2021, prot. n. 36272, per l'intervento di pacciamatura ed area di sosta temporanea sul fondo, di proprietà della società ricorrente, notificata in data 20.07.2021;

B) della nota d'annullamento, prot. n. 43179 del 22.07.2021, della CILA, prot. n. 40359 del 9.07.2021, concernente la temporanea installazione di una pesa per autocarri;

C) d'ogni atto, anche endoprocedimentale, comunque non conosciuto, consequenziale, connesso, preordinato e presupposto;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Scafati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 1 dicembre 2021, il dott. Paolo Severini;

Uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato, in fatto e in diritto, quanto segue;

FATTO

La ricorrente, società specializzata nella produzione, sul mercato nazionale ed internazionale, di pomodori pelati, passata di pomodoro e sughi pronti per il consumo, che detiene, all'uopo, numerosi marchi depositati, la cui attività produttiva viene esercitata nello stabilimento sito in Scafati, nel quale operano circa 500 unità lavorative; premesso che, in data 5.05.2021, con prot. n. 28049, provvedeva a richiedere, al competente SUAP del Comune di Scafati, un'autorizzazione temporanea per la sosta degli automezzi, onde non intralciare la circolazione veicolare su via Nuova San Marzano, durante la campagna del pomodoro, iniziata il 17.07.2021 e con termine nella prima decade di settembre 2021; che il Comune di Scafati ha sempre autorizzato le soste temporanee degli automezzi delle aziende produttrici, durante la campagna del pomodoro, essendosi, in passato, verificati seri problemi alla circolazione stradale; che, il 10.06.2021, il SUAP del Comune di Scafati,

con provvedimento prot. n. 34934, autorizzava l'utilizzo dell'area di proprietà della ricorrente, catastalmente identificata al foglio 1, p.lle 820, 221, 260, 403, 404, 841, 842 e 844, nonché al foglio 2, p.lla 3, per la sosta degli automezzi adibiti al trasporto del pomodoro fresco, durante il periodo di lavorazione della campagna del pomodoro; che tale autorizzazione era anche corredata dal parere favorevole della Polizia Municipale, la quale prescriveva il posizionamento di teloni e/o di altre precauzioni, per evitare l'inquinamento delle falde e/o del terreno; che, in virtù di quanto sopra, la ricorrente depositava la CILA, prot. n. 36272 del 17.06.2021, per il rispetto delle prescrizioni insite nell'autorizzazione de qua (stesura di teli in polietilene per evitare perdite di oli inquinanti, previo livellamento del terreno), nonché "per la pacciamatura del fondo, pienamente compatibile con il giardinaggio e l'agricoltura"; che in detta CILA s'evidenziava che, alla fine della campagna di lavorazione del pomodoro, ogni opera sarebbe stata rimossa e sarebbe stato ripristinato lo "status quo ante"; tanto premesso, lamentava che, "nonostante la temporaneità dell'autorizzazione e l'interesse pubblico alla stessa sotteso, l'Amministrazione Comunale annullava la stessa, con il provvedimento gravato sub A), notificato il 20.07.2021, secondo cui: "L'intervento oggetto della CILA ricade nella sottozona E1 – art. 59 delle NTA del vigente PRG. In tale sottozona non è consentito il cambio d'uso dell'area, anche temporaneo, in area parcheggio per lo stazionamento di autocarri e vetture, in quanto la sottozona E1 è esclusivamente destinata all'attività agricola, orticola e floricola"; precisato che i lavori di cui alla CILA, sebbene iniziati, non erano ancora terminati, lamentava, ulteriormente, che in data 22.07.2021 l'Amministrazione Comunale notificava il provvedimento gravato sub B), relativo all'annullamento della CILA del 9.07.2021 concernente la temporanea allocazione, per il periodo della campagna del pomodoro, di una pesa per autocarri, e tanto per le ragioni, già espresse con il provvedimento sopra richiamato ("letta la nota di annullamento e archiviazione prot. 41813 del

16.07.2021, afferente l'istanza Cila prot. n. 36272/2020, finalizzata al temporaneo cambio di destinazione d'uso dell'area agricola a parcheggio (...)); ed articolava, avverso i suddetti provvedimenti, le seguenti censure in diritto:

1) Eccesso di potere per difetto assoluto d'istruttoria. Violazione e falsa applicazione del d. P. R. 380/01. Violazione e falsa applicazione del principio del giusto procedimento. Illogicità manifesta:

Il SUAP del Comune di Scafati, unitamente alla Polizia Municipale, autorizzava la sosta temporanea degli automezzi, per la sola durata della campagna del pomodoro, al fine di non intralciare la circolazione su via Nuova San Marzano, arteria ad alto scorrimento, che collega il Comune di Scafati con i Comuni vicini; fermo restando il carattere temporaneo dell'autorizzazione, lo stesso SUAP prescriveva tutti gli accorgimenti necessari onde non trasformare il suolo agricolo, oltre che non produrre alcun tipo di inquinamento del sottosuolo: accorgimenti puntualmente rispettati dalla ricorrente, proprio attraverso il deposito della CILA in esame; inoltre la stessa CILA sottolineava la stretta connessione della sosta temporanea degli automezzi che trasportano il pomodoro fresco con il periodo della durata della campagna, il cui termine era previsto per la prima decade di settembre (appena due mesi); e la relazione tecnica allegata alla CILA chiariva che i teli in polietilene e quant'altro apposto in loco, sarebbe stato rimosso, in coincidenza con la fine della campagna del pomodoro; per di più, la stessa autorizzazione provvisoria dava atto del fatto che “(...) già per il passato l'industria conserviera La Regina di San Marzano per le medesime motivazioni venne autorizzata ad utilizzare l'area privata di cui al foglio 1 particella 841 e 842 giusta ordinanza n. 80/2011”, vale a dire le stesse particelle, oggetto della riferita autorizzazione; e tale provvedimento evidenziava che “(...) l'ingorgo del traffico, causato dalla sosta continua, per centinaia di metri, degli automezzi pesanti, presso gli stabilimenti conservieri, costituisce grave pericolo per l'incolumità dei cittadini, sia residenti che in transito, dovuta all'aumento accertato

degli incidenti stradali, in tali occasioni”; dunque, le ragioni che inducevano il SUAP al rilascio del titolo abilitativo provvisorio erano state già vagliate in passato; donde l’assoluta illogicità dell’azione della P.A., che da una parte ha autorizzato l’utilizzo del fondo per la sosta temporanea degli automezzi; e dall’altra parte ha annullato la CILA, per la sistemazione dell’area, quale sosta temporanea degli stessi automezzi; sicché, pur non essendo stata revocata e/o annullata l’autorizzazione rilasciata dal SUAP, ne veniva comunque impedita l’applicazione; ancora, il provvedimento era illegittimo, “anche per considerazioni urbanistico – edilizie”; la CILA, infatti, “rispetta il disposto dell’art. 6 comma 1 lett. e-bis) del d. P. R. 380/01, che assoggetta ad attività libera: “(...) le opere stagionali e quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, purché destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della temporanea necessità e, comunque, entro un termine non superiore a centottanta giorni comprensivo dei tempi di allestimento e smontaggio del manufatto, previa comunicazione di avvio dei lavori all’amministrazione comunale”; sicché “la temporaneità della sosta in esame (appena due mesi) rende illegittime le contestazioni della P. A. non potendo determinarsi alcuna trasformazione del fondo, e ciò per due ordini di motivi: a) mera realizzazione di accorgimenti tesi a non inquinare il suolo, come prescritto nell’autorizzazione SUAP; b) rimozione di ogni elemento al termine della campagna del pomodoro; per di più, “l’art. 59 delle NTA del Comune di Scafati non vieta assolutamente le attività temporanee e/o provvisorie in zona agricola” (era richiamata giurisprudenza a sostegno);

2) Violazione e falsa applicazione dell’art. 21 nonies della l. 241/90. Violazione dell’art. 7 della l. 241/90. Violazione e falsa applicazione del principio di proporzionalità. Violazione e falsa applicazione dell’art. 3 della l. 241/90:

L’art. 21 – nonies l. 241/90 prevede che “il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell’articolo 21-octies, esclusi i casi di cui al medesimo articolo

21-octies, comma 2, può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole comunque non superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell'articolo 20, e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge". La formulazione della norma richiede espressamente un termine ragionevole per l'esercizio del potere in autotutela, da parte dell'amministrazione procedente; era allora evidente "che la CILA, strumento edilizio atto a soddisfare con celerità le esigenze dei cittadini, era depositata in data 17.06.2021, consentendo alla ricorrente l'immediato inizio dei lavori"; era quindi "paradossale l'annullamento della CILA senza la preventiva diffida a non eseguire l'intervento in questione: ciò avrebbe garantito alla ricorrente quanto meno d'interloquire con la P. A., onde dimostrare la legittimità dell'intervento" (era citata giurisprudenza a sostegno); in pratica, secondo la ricorrente, "la mancata diffida ad eseguire l'intervento è da qualificarsi alla stregua dell'avvio del procedimento ex art. 7 della legge 241/90", cui, nel caso d'esercizio del potere d'annullamento, l'Amministrazione è tenuta, a pena della manifesta illegittimità del provvedimento; del resto, "maggiore è il lasso di tempo trascorso tra l'avvio dell'attività stessa e l'esercizio, da parte della p.a., del potere inibitorio e/o di autotutela, e maggiore deve essere il grado di motivazione sulle ragioni di pubblico interesse, diverse da quelle al mero ripristino della legalità, che deve connotare il relativo provvedimento amministrativo"; mentre nella specie l'Amministrazione ha contestato taluni aspetti meramente formali (e non sostanziali) della CILA in esame, "tralasciando ogni considerazione circa: a) l'interesse pubblico concreto ed attuale alla rimozione dell'atto; b) l'effettiva prevalenza dell'interesse pubblico, rispetto all'interesse della ricorrente a mantenere l'efficacia della CILA

medesima; e la mancanza di siffatta motivazione comportava anche la violazione dell'art. 3 della l. 241/90;

3) Ancora sulla violazione e falsa applicazione dell'art. 21 nonies della l. 241/90. Violazione dell'art. 97 della Costituzione. Violazione del principio del legittimo affidamento. Violazione e falsa applicazione del principio di proporzionalità:

La P. A. era altresì incorsa nella violazione della disposizione citata, con riferimento al legittimo affidamento della ricorrente, in ordine alla validità ed efficacia della CILA in parola; la P. A., in disparte l'onere motivazionale di cui alla censura precedente, “doveva indicare puntualmente le ragioni in virtù delle quali frustrare le ragioni della ricorrente, alla luce delle puntuali e documentate memorie difensive della stessa” (era citata giurisprudenza a sostegno); era stato del resto violato anche il principio di proporzionalità dell'azione amministrativa, che impone alla P. A., nello scegliere la misura più idonea al raggiungimento dello scopo prefisso dalla norma, di preferire la “misura più mite”, vale a dire quella che consenta di raggiungere l'obiettivo voluto con il minor sacrificio possibile dell'interesse privato; laddove, con il provvedimento impugnato, il Comune aveva adottato, in maniera immotivata, la decisione più grave possibile, per la ricorrente.

Si costituiva in giudizio il Comune di Scafati, resistendo al ricorso.

Seguiva il deposito di memoria per la ricorrente, la quale segnalava di avere, sulla scorta del decreto cautelare monocratico favorevole ottenuto, terminato i lavori della CILA relativa all'area di parcheggio in data 4.08.2021, giusta comunicazione PEC allegata; ribadiva il carattere temporaneo dell'area di sosta in esame, legata all'autorizzazione SUAP per gli automezzi, durante la campagna del pomodoro; di avere intenzione di ripristinare l'area (come già indicato nella relazione allegata alla CILA) al termine della stessa campagna del pomodoro, “a fine ottobre”; insisteva nella sottolineatura della contraddittorietà dell'operato della P. A.; e replicava all'assunto della difesa comunale, secondo cui sarebbero escluse dalla zona agricola

E1 le sole attività produttive insalubri e nocive, rilevando come un “mero stallo temporaneo di automezzi” non potesse essere considerato tale.

Con ordinanza, emessa all’esito dell’udienza in camera di consiglio del 15.09.2021, la Sezione accoglieva la domanda cautelare, avanzata dalla ricorrente, e compensava le spese di fase, con la seguente motivazione: “Rilevato, quanto al fumus boni iuris, che va confermata la motivazione, a sostegno del decreto cautelare monocratico che ha accolto l’istanza di tutela interinale ante causam, vale a dire “l’astratta utilizzabilità temporanea a parcheggio di aree agricole, quando ciò sia assolutamente strumentale alle necessità dell’impresa agricola ivi esercitata (cfr. T.A.R. Sardegna n. 926/2011)”;

Ritenuto che – giusta quanto segnalato da parte ricorrente – permane, fino al termine della campagna del pomodoro, a fine ottobre, la situazione di danno grave ed irreparabile, che ha giustificato la concessione della misura cautelare monocratica;

Rimarcata, in ogni caso, la temporaneità dei lavori, intrapresi per mezzo delle c. i. l. a. archiviate/annullate dal Comune resistente; Ritenuto che le spese di fase meritano d’essere eccezionalmente compensate tra le parti”.

Nell’imminenza della discussione, la ricorrente riepilogava gli argomenti, a fondamento del proprio gravame, che, all’udienza pubblica dell’1.12.2021, passava in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è fondato.

Riprendendo le argomentazioni, a base dell’accoglimento dell’istanza cautelare di parte ricorrente, s’osserva che l’indirizzo giurisprudenziale ivi citato è stato di recente ribadito dalla Sezione, nei termini seguenti: “La destinazione a zona agricola di un’area, salva la previsione di particolari vincoli ambientali o paesistici, non impone un obbligo specifico di utilizzazione effettiva in tal senso, avendo solo lo scopo di evitare insediamenti residenziali; essa, pertanto, non costituisce ostacolo alla installazione di opere che non riguardino l’edilizia residenziale; in particolare, si

reputano ammissibili in zona agricola una serie di attività anche commerciali, industriali e di servizio: e cioè, a titolo esemplificativo, un impianto idroelettrico, un deposito di esplosivi, uno stabilimento per la produzione di fuochi di artificio, un impianto di telefonia cellulare, nonché un'area adibita a parcheggio; sono, del pari consentite in zona agricola tutte quelle attività integrative e aggiuntive o migliorative che non si pongano insanabilmente in contrasto con la zona e con la sua destinazione, essendo, quindi, necessario operare una valutazione caso per caso relativa a tale compatibilità in concreto” (T. A. R. Campania – Salerno, Sez. II, 10/06/2021, n. 1419).

Va inoltre, conformemente alla centrale doglianza di parte ricorrente, rimarcata la contraddittorietà dell'azione della P. A., avendo il Comune di Scafati, nella sue distinte articolazioni interne, specificate in narrativa, dapprima autorizzato la sosta temporanea degli automezzi nell'area di proprietà della ricorrente e poi inibito/annullato le cila, depositate dalla medesima, al fine di realizzare le opere, indispensabili ad apprestare l'area in questione all'uso cui era stata autorizzata (precipuamente, alla sosta degli autoveicoli utilizzati nel corso della campagna di raccolta del pomodoro).

Del resto, non va taciuta neanche la temporaneità delle opere in questione, destinate ad essere rimosse al termine della predetta campagna agricola (ormai di fatto esaurita), onde anche sotto tale autonomo profilo – in disparte i possibili profili d'improcedibilità del ricorso, per s. d. i. – non può non rilevarsi l'eccesso di potere per illogicità e sproporzione, che ha caratterizzato, nella specie, l'operato della P. A. In conformità a tali argomentazioni, il ricorso va accolto e i provvedimenti in epigrafe annullati.

Le spese seguono la soccombenza del Comune di Scafati, e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania – Sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, l'accoglie, e per l'effetto annulla i provvedimenti impugnati.

Condanna il Comune di Scafati al pagamento, in favore della ricorrente, di spese e compensi di lite, che complessivamente liquida in € 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori come per legge e restituzione del contributo unificato versato.

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

Così deciso, in Salerno, nella camera di consiglio del giorno 1 dicembre 2021, con l'intervento dei magistrati:

Nicola Durante, Presidente

Paolo Severini, Consigliere, Estensore

Igor Nobile, Referendario

L'ESTENSORE
Paolo Severini

IL PRESIDENTE
Nicola Durante

IL SEGRETARIO