

Publicato il 04/11/2024

N. 02068/2024 REG.PROV.COLL.
N. 01598/2024 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

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 1598 del 2024, proposto da Vitros Trading S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Marco Alfieri e Giuseppe Ruberto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Pratola Serra, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Tullio Gesue' Rizzi Ulmo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Intesa Sanpaolo S.p.A., non costituita in giudizio;

per l'annullamento

- dell'ordinanza n. 21/2024 – prot. n. 4854 del 25.6.2024, notificata a mezzo pec in data 25.6.2024, emessa dal Responsabile del Settore III Tecnico, Urbanistica ed Edilizia Privata, SUAP del Comune di Pratola Serra;
- di ogni altro atto e/o provvedimento preordinato, connesso e/o conseguente, ove lesivo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Pratola Serra;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 30 ottobre 2024 il dott. Michele Di Martino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

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

La società Vitros Trading S.p.A., premesso di essere un'azienda che opera da oltre 60 anni nel settore fotografico, sia nel campo produttivo che in quello distributivo, ha allegato e dedotto che: fondata negli anni '60 del secolo scorso dal Sig. Vittorio Trodella, si è affermata come punto di riferimento nel settore, fornendo agli operatori tutto l'occorrente per affrontare il passaggio dalla fotografia in bianco e nero a quella a colori e partecipando da oltre 40 anni alle più importanti fiere ed esposizioni di settore, come Photo Show, Photokina e Taormina Photo Digital; attualmente svolge molteplici attività, tra cui: • produzione di interni per album fotografici e accessori per l'industria cartotecnica; • distribuzione e installazione di attrezzature per fotolaboratori (stampatrici, plotter, laminatrici, ecc.); • distribuzione di attrezzature

fotografiche e video delle migliori marche; le suddette attività sono svolte nell'opificio di proprietà di Intesa Sanpaolo S.p.A., sito nella zona industriale "Avellino Est", ricadente nel territorio del Comune di Pratola Serra (AV) lungo la Strada Statale 7 bis al Km 304 e ubicato in area classificata D1 "Industriale" sia dal PRG del Consorzio ASI della provincia di Avellino, sia dallo strumento urbanistico vigente nel Comune di Pratola Serra; il fabbricato ospitante l'opificio industriale ha una superficie lorda di circa 4200 mq ed è realizzato su un'area edificabile di circa 10.000 mq, completamente recintata e dotata di due accessi, direttamente dalla strada statale; in particolare, l'opificio si compone dei seguenti tre corpi di fabbrica (uno monopiano e due su due piani) realizzati nei primi anni '80: - un capannone a struttura prefabbricata, costituito da due corpi di fabbrica rettangolari allungati e giuntati, in cui viene svolta l'attività produttiva vera e propria; - un ulteriore fabbricato su due piani, realizzato sulla testata sud del capannone, verso il complesso "BAR - MOCCIA", ospitante, oltre a ulteriori locali produttivi, anche uffici e servizi funzionali all'attività produttiva; - un fabbricato monopiano, realizzato sul lato nord del piazzale, distante dal capannone industriale, ospitante la cabina elettrica, un'area per compressori e il gruppo sussidiario di alimentazione idrica per l'impianto antincendio; su tale area è stata realizzata una protezione da agenti atmosferici costituita da una struttura con tubolari di acciaio e lamiera zincata non ancorata al suolo e completamente aperta; inoltre, sul lato sud del piazzale ospitante lo stabilimento industriale, lungo il muro di recinzione con la proprietà dell'area di servizio Moccia, è presente una struttura ombreggiante a protezione delle autovetture dei lavoratori e degli utenti dello stabilimento; tale struttura è realizzata con

tubolari in acciaio curvati privi di fondazione (non infissi al suolo) ma semplicemente ancorati a mezzo staffe bullonate al muro di recinzione; l'ombreggiatura è assicurata attraverso la posa di telo ombra 55% realizzato in monofilo e piattina di polietilene, fissato alla struttura attraverso legature di filo di acciaio rivestito; il telo durante la stagione invernale viene rimosso per evitare rischi di rimozione accidentale dovuta agli agenti atmosferici; l'attività si svolge al piano terra del capannone industriale prefabbricato, adibito ad attività di produzione cartotecnica e apparecchiature per fotografie, e al piano terra della palazzina, adibito in parte ad uffici amministrativi e in parte ad attività produttive e/o lavorazioni meccaniche e di riparazione apparecchiature e macchinari; il primo piano del capannone e della palazzina sono invece in disuso da decenni e privi delle utenze energetiche; in essi sono allocati, in idonei contenitori protettivi in legno, macchinari e apparecchiature, attualmente in disuso, per la riparazione e manutenzione di apparecchiature per fotografie; il settore fotografico, da diversi anni, è oggetto di una crisi di mercato dovuta alla trasformazione dall'analogico al digitale e all'uso dello smartphone come macchina fotografica; ciò ha ridotto notevolmente l'uso tradizionale delle apparecchiature per fotografia e dei prodotti collaterali; ha risentito fortemente di tale crisi, ancora più accentuata allo stato attuale per i notevoli costi energetici da sostenere; l'azienda svolge, pertanto, la sua attività su un turno di 4 ore, dalle ore 9:00 alle ore 13:00, dal lunedì al venerdì (esclusi quindi il sabato, la domenica e i giorni festivi), con un numero di dipendenti pari a 7 unità; in virtù di tale stato di crisi, l'azienda è stata indotta a ridefinire il proprio ciclo produttivo e le superfici e locali dove sviluppare tale ciclo; in particolare, come chiarito

poc'anzi, ha concentrato l'intera attività interamente a piano terra, intensificando alcune attività come il Quality Management System e la riparazione di apparecchiature per foto all'interno dell'area amministrativa; ciò è stato possibile realizzando due vani provvisori all'interno dell'ampia area ricezione e atrio della palazzina, inizialmente utilizzata in modalità open space, mediante l'installazione di divisori interni mobili in vetro con telaio in alluminio, alcuni anche non alti fino al soffitto; in data 4.4.2024 il Comune di Pratola Serra ha effettuato un sopralluogo presso lo stabilimento di Vitros Trading a seguito del quale, con nota prot. n. 3757 del 20.5.2024, ha comunicato alla società l'avvio del procedimento ai sensi degli artt. 7 e 8 della legge 241/90, contestando presunte difformità urbanistiche; il suddetto sopralluogo è stato originato da una richiesta del Settore II Economico, Finanziario e Tributi del Comune di Pratola Serra, come emerge dalla precisazione, contenuta nella comunicazione di avvio del procedimento, secondo cui lo stabilimento è stato ispezionato "a seguito della comunicazione pervenuta in data 4/03/2024 n.prot. 1692, da parte della Responsabile del Settore II, Dott.ssa Michelina Rigillo, con la quale si chiedeva a questo Ufficio un sopralluogo presso i locali della Società su indicata, con precisa identificazione e misurazione di tutti gli ambienti, al fine di una corretta definizione degli spazi in modo da garantire la corretta applicazione del tributo", ossia della TARI; nella comunicazione di avvio del procedimento sono descritte le seguenti presunte difformità: "A) Nella palazzina uffici al piano terra sono stati ricavati ulteriori due uffici nella zona d'ingresso; B) Nel locale di lavorazione sono state realizzate delle partizioni interne che non arrivano al soffitto e un piccolo locale completamente chiuso; C) Nella palazzina uffici al primo

piano il locale mensa è stato suddiviso in due ricavando un'area adibita a open day; D) Nella palazzina uffici al secondo piano l'area destinata ad alloggio del custode è stata adibita ad archivio; E) Nella palazzina uffici al secondo piano sono state realizzate delle divisioni interne non riportate nella DIA n.8 del 2/7/1997, andando a formare n. 3 vani adibiti ad archivio; F) Nel piazzale dell'opificio, alle spalle della cabina elettrica si rileva la presenza di una tettoia realizzata con tubi innocenti non infissa al suolo delle dimensioni di 48,50 mq e altezza media di 3,45 m; G) Pergolato con struttura metallica prefabbricata, coperto con telo ombreggiante realizzata lungo il confine Sud; H) Il locale posto al primo piano dell'opificio, nella DIA risulta adibito a "lavorazione cartotecnica", mentre dal sopralluogo espletato risulta adibito a deposito"; in risposta alla comunicazione di avvio del procedimento, con nota del 3.6.2024, ha presentato dettagliate osservazioni, evidenziando che, nel caso di specie, non sussistono difformità edilizie sanzionabili; nonostante gli ampi chiarimenti forniti, il Comune di Pratola Serra ha concluso il procedimento con l'ordinanza n. 21/2024 del 25.6.2024, con la quale la Responsabile del Settore III Tecnico Urbanistica ed Edilizia Privata, Suap ha contestato presunti abusi edilizi compiuti nell'opificio industriale, ordinando di provvedere entro il termine di 90 giorni al ripristino dello stato dei luoghi con la relativa raccolta e conferimento in discarica dei materiali, con avvertenza "che in mancanza e trascorso inutilmente l'assegnato termine, ai sensi dell'art. 31, comma 4 bis del DPR 380/2001, si procederà ad irrogare una sanzione amministrativa pecuniaria di € 20.000,00 per quanto concerne il pergolato con struttura metallica prefabbricata, coperto con telo ombreggiante realizzata lungo il confine Sud e, ai sensi dell'art. 37 del DPR 380/2001, si procederà ad

irrogare una sanzione amministrativa di € 516,00 per quanto riguarda i restanti interventi di cui alle lettere a)-b)-c)- d)-e)- f)-h) e si procederà d'Ufficio alla rimozione delle opere eseguite in assenza di titolo abilitativo, nonché al ripristino dello stato dei luoghi, con spese e conseguenze tutte a carico degli intimati”; ancor prima che la Responsabile del Settore III Tecnico Urbanistica ed Edilizia Privata, Suap del Comune di Pratola Serra adottasse la suddetta ordinanza, con nota prot. n. 4730 del 20.6.2024, la Responsabile del Settore II Economico, Finanziario e Tributi del Comune, dott.ssa Michelina Rigillo – anticipando, di fatto, l’esito del procedimento sanzionatorio edilizio - aveva comunicato alla Vitros Trading che, “dai rilievi effettuati, opportunamente tradotti in un verbale trasmesso alla sottoscritta, si evidenzia la presenza di un'area denominata 'open day'” e di “un locale adibito a mensa”, aggiungendo che “detta area, come la precedente, ha tutti i presupposti necessari al pagamento del tributo di cui trattasi” (riferendosi alla TARI); nella medesima nota, la Responsabile del Settore II aveva inoltre affermato che “il calcolo del tributo non dipende né dai giorni di apertura dell'attività né dal numero di dipendenti”, richiamando l'art. 14 del Regolamento Comunale che disciplina le modalità di calcolo della quota fissa e variabile del tributo per le utenze non domestiche; ha prontamente contestato tali affermazioni con nota del 2.7.2024 fatti rappresentati (e, segnatamente, l’intervento attivo del Settore II Economico, Finanziario e Tributi del Comune di Pratola Serra che, dapprima, ha dato impulso al procedimento sanzionatorio e, successivamente, ne ha anticipato l’esito dando come accertati i presunti abusi contestati nella comunicazione di avvio del procedimento) fanno presumere che il Comune di Pratola Serra abbia strumentalmente

utilizzato il potere sanzionatorio in materia edilizia al fine di perseguire obiettivi propri del potere impositivo, facendo conseguire alla contestazione dei presunti abusi edilizi un aumento della TARI a carico dell'odierna ricorrente, già precedentemente applicato dal Comune con motivazioni la cui erroneità ed infondatezza è stata accertata nei giudizi tributari che ne sono conseguiti, definiti tutti con esito favorevole a Vitros Trading.

Tanto premesso in fatto, parte ricorrente ha lamentato l'erroneità degli atti gravati, sulla scorta delle seguenti doglianze:

I. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3, 6, 10 E 31 DEL D.P.R. N. 380/2001 - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 2 DEL D.P.R. N. 31/2017 E DELL'ALLEGATO A AL MEDESIMO DECRETO- ECCESSO DI POTERE - DIFETTO ASSOLUTO DEI PRESUPPOSTI – DIFETTO DI ISTRUTTORIA - ARBITRARIETÀ – TRAVISAMENTO – SVIAMENTO;

II. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3, 6, 10, 22, 23-TER E 37 DEL D.P.R. N. 380/2001 - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA L.R.C. N. 13/2022 - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.LGS. N. 81/2008 - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE N. 36/2001 E DEL DPCM 8/7/2003 - ECCESSO DI POTERE - DIFETTO ASSOLUTO DEI PRESUPPOSTI – DIFETTO DI ISTRUTTORIA – DIFETTO ASSOLUTO DI MOTIVAZIONE - ARBITRARIETÀ – TRAVISAMENTO – SVIAMENTO;

III. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3, 6, 22, 23 E 23TER DEL D.P.R. N. 380/2001 – VIOLAZIONE E FALSA

APPLICAZIONE DELL'ART. 2 DELLA LEGGE DELLA REGIONE CAMPANIA N. 13/2022 – ECCESSO DI POTERE – DIFETTO ASSOLUTO DEI PRESUPPOSTI – DIFETTO DI ISTRUTTORIA – ARBITRARIETÀ – TRAVISAMENTO – SVIAMENTO;

IV. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 7 E SS. DELLA LEGGE N. 241/1990 – VIOLAZIONE DELL'ART. 3 DELLA LEGGE N. 241/90 – ECCESSO DI POTERE – DIFETTO DI MOTIVAZIONE - VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DEL CONTRADDITTORIO PROCEDIMENTALE;

V. ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO - VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI IMPARZIALITÀ E BUON ANDAMENTO DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA EX ART. 97 COST.

In forza delle descritte causali, ha chiesto l'integrale accoglimento del ricorso.

Si è costituito in giudizio il Comune resistente.

All'udienza camerale del 30.10.2024, è emerso che la causa era matura per la decisione in forma semplificata, essendo integro il contraddittorio, completa l'istruttoria e sussistendo gli altri presupposti di legge.

Tanto premesso, il ricorso merita parziale accoglimento.

In primis et ante omnia, lamenta parte ricorrente che il pergolato realizzato lungo il confine sud “ non è qualificabile come “nuova costruzione”, ma rientra, come evidenziato nelle osservazioni presentate in sede procedimentale, nel novero delle opere precarie per le quali non è richiesto il rilascio del permesso di costruire”.

Ebbene, la prospettazione ricorsuale sul punto non si rivela meritevole di positiva valutazione da parte del Collegio.

Invero, come evincibile dalla impugnata ordinanza, nonché dalla

relazione di sopralluogo e dal verbale di sopralluogo con allegati, nella specie, viene in rilievo una “struttura in metallo, stabilmente infissa al suolo” ...” ricadente nella fascia di rispetto del fiume Sabato e non rientrante tra i casi previsti dall’allegato A del Dpr 31/2017 (per i quali non è prevista l’autorizzazione paesaggistica). Inoltre, non essendo amovibile ma infisso al suolo e non essendo di limitate dimensioni, rientra tra gli interventi soggetti a permesso a costruire e pertanto soggetto a quanto disposto dall’art.31 del DPR 380/20001”.

Dunque, come anche evincibile dai rilievi fotografici allegati al verbale di sopralluogo, il manufatto in questione è di una notevole imponenza dimensionale, quanto a lunghezza e spessore delle travi e dei pilastri. Risulta, inoltre, stabilmente ancorato al suolo mediante bullonatura nonché coperto da un telo non agevolmente removibile.

Di contro, secondo la pacifica giurisprudenza, il pergolato rientrante nell’edilizia libera è unicamente il manufatto avente natura ornamentale, realizzato in struttura leggera di legno o altro materiale di minimo peso, facilmente amovibile in quanto privo di stabile ancoraggio che funge da sostegno per piante rampicanti, a mezzo delle quali realizzare riparo e/o ombreggiatura di superfici di modeste dimensioni.

Pertanto, non è riconducibile alla nozione di pergolato una struttura, come quella di specie, non avente funzione ornamentale ma di sostanziale tettoia, costituita da pilastri di importanti dimensioni e stabilmente ancorata alle parti murarie, tale da presentarsi come costruzione solida e robusta, idonea ad una permanenza prolungata nel tempo (ex multis, Consiglio di Stato, Sez. VI, 25 gennaio 2017 n. 306; Consiglio di Stato, Sez. IV, 29 settembre 2011 n. 5409; T.A.R. Salerno, (Campania) sez. II, 13/07/2023, (ud. 16/06/2023, dep. 13/07/2023),

n.1682 (nello stesso senso T.A.R. Salerno, (Campania) sez. II, 29/03/2021, n.797).

Né coglie nel segno la doglianza con la quale parte ricorrente ha eccepito la violazione delle garanzie partecipative previste dalla legge 241/1990, atteso che, per giurisprudenza costante, la natura vincolata delle determinazioni in materia di sanatoria degli abusi edilizi esclude la necessità di apporti partecipativi dei soggetti interessati e, conseguentemente, l'obbligo di previa comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della domanda. I provvedimenti di diniego di condono edilizio, inoltre, non devono essere preceduti nemmeno dalla comunicazione dell'avvio del procedimento, in quanto adottati all'esito di procedimenti avviati su istanza di parte (ex multis, Consiglio di Stato sez. VII, 25/06/2024, n.5606).

Invece, in ordine a tutti gli altri interventi contestati con la gravata ordinanza e descritti ai punti A), B), C), D) E) F) ed H (ad eccezione del predetto pergolato di cui al punto G), va detto che il ricorso si palesa fondato e, pertanto, deve trovare accoglimento.

Ciò in quanto dalla lettura dello stesso provvedimento impugnato in questa sede, emerge che detti interventi sono stati realizzati in assenza o in difformità della segnalazione certificata di inizio attività.

Muovendo da tale incontestata premessa, si rivela illegittima la sanzione dell'ordine di "ripristino dello stato dei luoghi con la relativa raccolta, e conferimento in discarica dei materiali di risulta", comminata con il provvedimento impugnato.

Ed invero, la realizzazione dei citati interventi in assenza di SCIA o CILA avrebbe potuto essere sanzionata, tutt'al più, mediante il pagamento della sanzione pecuniaria prevista dagli articoli 6-bis, comma

5, e 37, comma 1, del D.P.R. n. 380/2001 per gli interventi realizzati in assenza o in difformità, rispettivamente, dalla CILA o dalla SCIA.

In questo senso, del resto, si è pronunciata pacifica giurisprudenza, anche di questo TAR (Sez. II, 19 maggio 2020, n. 543), evidenziando che: “È illegittima la sanzione demolitoria irrogata in luogo di quella pecuniaria ex art. 37 t. u. edilizia a fronte della realizzazione di opere che, considerata la modesta consistenza, appaiono rientrare tra gli interventi soggetti a s. c. i. a.” (T. A. R. Calabria – Catanzaro, Sez. II, 3/05/2016, n. 977); Per gli interventi realizzati in violazione del regime di denuncia (o segnalazione) di attività, ai sensi dell’art. 37, comma 1, del d. p. r. n. 380 del 2001, l’amministrazione può comminare unicamente una sanzione pecuniaria e non anche la demolizione delle opere, salvo i casi ivi previsti (T. A. R. Calabria – Catanzaro, Sez. II, 11/01/2016, n. 8)”.

Risulta, pertanto, dimostrata, limitatamente a questo ulteriore profilo, l’illegittimità del provvedimento impugnato.

Alla stregua delle superiori considerazioni, il ricorso va in parte accolto e deve, pertanto, disporsi l’annullamento dell’ordinanza impugnata limitatamente agli interventi sopra menzionati descritti ai punti A), B), C), D) E) F ed H (ad eccezione del predetto pergolato di cui al punto G). Tenuto conto dell’accoglimento parziale della domanda, sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e nei limiti descritti in

parte motiva.

Spese compensate.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 30 ottobre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Durante, Presidente

Michele Di Martino, Referendario, Estensore

Laura Zoppo, Referendario

L'ESTENSORE
Michele Di Martino

IL PRESIDENTE
Nicola Durante

IL SEGRETARIO