



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 7717 del 2024, proposto dal comune di Albanella, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Sabrina Mautone, con domicilio eletto presso il suo studio in Avellino, piazza della Libertà 11;

***contro***

signor Nicola Palma, in proprio e quale legale rappresentante dell'omonima azienda agricola, rappresentato e difeso dall'avvocato Fabrizio Murino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per la riforma***

della sentenza resa in forma semplificata dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, Salerno, sezione seconda, n. 1491 del 16 luglio 2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della ditta Palma;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore all'udienza pubblica del giorno 11 febbraio 2025 il consigliere Carmelina Adesso e udito per la parte appellata l'avvocato Fabrizio Murino;

Vista l'istanza di passaggio in decisione senza discussione depositata dal comune appellante;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito dai seguenti provvedimenti:

a) ordinanza di demolizione del comune di Albanella - n. 11 del 6 marzo 2024 - in relazione a un impianto serricolo ed alle connesse opere di regimentazione delle acque, di proprietà della ditta Palma, ubicato in località Capasanta;

b) ordine di sospensione dei lavori del 27 aprile 2021 in relazione alla segnalazione certificata di inizio attività (S.C.I.A.) del 27 aprile 2021.

2. I fatti di causa rilevanti, quali emergono dalle affermazioni delle parti non specificamente contestate e comunque dagli atti e documenti del giudizio, possono essere sinteticamente ricostruiti nei termini seguenti:

a) con nota prot. 4269 del 20 aprile 2018 la ditta Palma inoltra allo Sportello unico edilizia (S.U.E.) del comune di Albanella una S.C.I.A. per la realizzazione, sul foglio 7, particella n. 31, di alcuni tunnel serricoli per una superficie coperta di circa 2,9 Ha. A tale segnalazione non faceva seguito alcun provvedimento del comune, mentre il Consorzio di bonifica di Paestum rilasciava l'autorizzazione prot. 5212 del 8 maggio 2019;

b) con nota prot. n. 1047 del 27 aprile 2021 la ditta inoltra una nuova S.C.I.A. per l'ampliamento dell'impianto con l'esecuzione di un ulteriore blocco di tunnel (tre gruppi) sulle p.lle 263, 264 e 83 (parte) e 693 (parte), per un totale di superficie coperta di circa 20.691 mq;

- c) con nota prot. 4017 del 27 aprile 2021 il comune invitava l'impresa *“a voler temporaneamente sospendere l'attività fino alla comunicazione del provvedimento definitivo”*;
- d) a tale comunicazione non faceva seguito alcun ulteriore provvedimento o comunicazione del comune, sebbene la ditta avesse presentato, di propria iniziativa, una relazione integrativa al progetto (ricevuta dal comune con prot. 4828 del 24 maggio 2021) e avesse richiesto, con pec del 17 marzo 2022, informazioni circa *“l'esito definitivo dell'istruttoria, così come riportato nella comunicazione temporanea di sospensione”*;
- e) il consorzio di bonifica aveva, nel frattempo, già rilasciato il nulla osta prot. 8685 del 22 aprile 2021 per l'intero impianto serricolo di superficie coperta di complessivi mq 49.854,00 sulle particelle n. 264-263-83-693-31;
- f) con nota prot. 58923 dell'11 novembre 2022 la ditta Palma inoltrava una terza e ultima S.C.I.A. a completamento dell'impianto sulla p.lla 31, già oggetto della prima segnalazione n.4269/2018;
- g) il comune, con nota prot. n. 11728 del 15 novembre 2022, chiedeva alcune integrazioni documentali, a cui l'interessata forniva riscontro in data 22 novembre 2022;
- h) a tale integrazione non seguiva alcun provvedimento dell'ente, mentre il Consorzio di bonifica rilasciava l'autorizzazione n. 16058 del 10 novembre 2022 per la realizzazione dell'impianto serricolo pari ad una superficie coperta di mq 27.463,11 (in catasto al foglio 7 part. 31);
- i) con ordinanza n. 11 del 6 marzo 2024 il comune, richiamando il verbale di sopralluogo prot. 2047 del 22 febbraio 2024, ordinava la demolizione delle seguenti opere, in quanto realizzate senza titolo abilitativo sulle particelle nn. 31, 263, 264 e, in parte, n. 83:
- i1) impianto serricolo di circa 18.200 mq;
- i2) deviazione del fosso di raccolta delle acque meteoriche e di lavorazione agricola.

3. Avverso la sopra indicata ordinanza e l'ordine di sospensione lavori del 27 aprile 2021, la ditta Palma ha proposto ricorso di primo grado, articolando i seguenti otto autonomi motivi:

I) VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 97 E 24 COST. – VIOLAZIONE DELL'ART. 3 E DELL'ART. 1 DELLA L.N. 241/1990 - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 22, 10, 31 E 34 D.P.R. N.380/2001- VIOLAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE DELLA CAMPANIA N. 8/1995 E SS.MM.II – VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 2, 3, 4 E 5 DEL REGOLAMENTO ATTUATIVO DELLA REGIONE CAMPANIA N. 8/2013 - VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO - ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI PRESUPPOSTO E DI ISTRUTTORIA, 'TARDIVITA', ERRONEITÀ, SVIAMENTO.

II) VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 97, 41 E 42 COST. - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 1, COMMA 1 E 19, COMMI 2, 3 E 6-BIS L. N.241/1990 - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 22, 10, 30, 31 E 34 D.P.R. N.380/2001- VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE DELLA CAMPANIA N. 8/1995 E SS.MM.II – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 2, 3, 4, 5, 14 DEL REGOLAMENTO ATTUATIVO DELLA REGIONE CAMPANIA N. 8/2013 - ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DI PRESUPPOSTO, ILLOGICITÀ, 'TARDIVITA', ARBITRARIETÀ, SVIAMENTO.

III) VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 97, 41 E 42 COST. – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 19, CO.3, L.N.241/1990 - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 22, 31, 34 E 37 D.P.R. N. 380/2001 SS.MM.II. - ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DI PRESUPPOSTO, ILLOGICITÀ, 'TARDIVITA', ARBITRARIETÀ, SVIAMENTO.

IV) VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 97, 41 E 42 COST. – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 22, 31, 34 E 37 D.P.R. N. 380/2001 SS.MM.II. - ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DI PRESUPPOSTO, ILLOGICITÀ, TARDIVITA', ARBITRARIETÀ, SVIAMENTO.

V) VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 97, 41 E 42 COST. - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 101 DELLE NN.TT.AA DEL PUC DEL COMUNE DI ALBANELLA - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 103, 6, 22, 10, 30, 31 E 34 D.P.R. N.380/2001- VIOLAZIONE DELL'ART. 4 LEGGE REGIONALE DELLA CAMPANIA N. 8/1995 E SS.MM.II – VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 2, 3, 4 E 5 DEL RE-GOLAMENTO ATTUATIVO DELLA REGIONE CAMPANIA N. 8/2013 – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 94 DEL PUC DEL COMUNE DI ALBANELLA E DELL'ART. 72 DEL SUO REGOLAMENTO DI ATTUAZIONE - ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DI PRESUPPOSTO, ILLOGICITÀ, TARDIVITA', ARBITRARIETÀ, SVIAMENTO.

VI) VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 97, 41 E 42 COST. - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL NORME DI ATTUAZIONE DEL PIANO STRALCIO PER L'ASSETTO IDROGEOLOGICO DEL BACINO IDROGRAFICO DEL FIUME SELE – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 3 DELLA L. N.241/1990 - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 30, 31 E 34 D.P.R. N.380/2001- VIOLAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE DELLA CAMPANIA N. 8/1995 E SS.MM.II – VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 2, 3, 4 E 5 DEL REGOLAMENTO ATTUATIVO DELLA REGIONE CAMPANIA N. 8/2013 - ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DI PRESUPPOSTO, ILLOGICITÀ, TARDIVITA', ARBITRARIETÀ, SVIAMENTO.

VII) VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 97, 41 E 42 COST. - VIOLAZIONE DELL'ART. 1, COMMI 1 e 2-BIS, DELL'ART. 3 E DELL'ART. 7 DELLA L. N.241/90 – VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO - ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DI PRESUPPOSTO, ILLOGICITÀ, TARDIVITA', ARBITRARIETÀ, SVIAMENTO.

VIII) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL' ART. 1, COMMI 1 E 1 TER, NONCHE' DEGLI ARTT. 18 *BIS* E 25 – VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO - ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DI PRESUPPOSTO E DI MOTIVAZIONE, ILLOGICITÀ, ARBITRARIETÀ, INGIUSTIZIA MANIFESTA, SVIAMENTO.

4. L'impugnata sentenza del T.a.r. per la Campania, Salerno, sez. II, n. 1491 del 2024:

a) ha esaminato ed accolto il solo motivo incentrato sulla violazione dell'art. 19, comma 3, l. n. 241 del 1990, in quanto ha ritenuto consolidati gli effetti delle tre S.C.I.A. (del 2018, del 2021 e del 2022, all'ultima delle quali ha fatto seguito l'integrazione documentale del novembre 2022);

b) ha assorbito l'esame dei restanti motivi;

c) ha annullato il solo provvedimento demolitorio;

d) ha compensato le spese di lite.

5. Il comune di Albanella ha interposto appello, notificato in data 14 ottobre 2024, corredato da domanda cautelare, articolando i seguenti due autonomi motivi (estesi da pagina 7 a pagina 10):

I. Violazione e falsa applicazione dell'articolo 7 e ss. legge 7 agosto 1990 n. 241 e successive modificazioni ed integrazioni. Violazione e falsa applicazione degli artt. 22, 10, 30, 31 e 34 d.p.r. n.380/200. Travisamento dei fatti. Illogicità manifesta.

II. Violazione della l. r. Campania n. 8 del 24 marzo 1995, recante "Norme per la realizzazione di impianti serricoli funzionali allo sviluppo delle attività agricole", come in ultimo modificata dalla l. r. n. 33 del 18 dicembre 2012 e del regolamento

regionale d'attuazione, n. 8 del 6.12.2013, con particolare riferimento all'art. 3. Violazione del giusto e corretto procedimento. Eccesso di potere per sviamento e difetto assoluto dei presupposti. Carezza di motivazione e d'adeguata istruttoria; Incompetenza. Manifesta illogicità e abnormità. Contraddittorietà e perplessità. Ingiustizia manifesta. Violazione degli artt. 913, 1040 e 1043 del codice civile. Illegittimità derivata. Travisamento dei fatti. Illogicità manifesta.

6. Si è costituita per resistere la ditta Palma, in data 15 ottobre 2024, senza riproporre espressamente i motivi non esaminati dal T.a.r. e, successivamente, ha depositato memoria e documenti (in data 29 ottobre 2024).

7. Con ordinanza n. 4144 del 2024 la domanda cautelare è stata accolta limitatamente alla fissazione della udienza pubblica *“Considerato che: a) il bilanciamento dei contrapposti interessi è assicurato dalla sollecita fissazione dell'udienza pubblica di discussione del merito del gravame; b) è necessario acquisire, a carico del comune, anche ai sensi degli artt. 64 comma 2 c.p.a. e 116 comma 2 c.p.c., una dettagliata relazione sui fatti di causa, corredata dai relativi documenti, citando puntualmente e per esteso i provvedimenti ivi menzionati, in ordine cronologico, e tenendo in considerazione quelli depositati in giudizio dalla ditta appellata.”*

8. Successivamente:

a) il comune ha depositato, in data 31 dicembre 2024, relazione in pari data del responsabile dell'area tecnica;

b) la ditta ha depositato, in data 12 gennaio 2025, osservazioni tecniche e memoria per l'udienza.

9. All'udienza pubblica del 11 febbraio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

10. Preliminarmente il collegio osserva quanto segue:

a) i motivi posti a base dell'originario ricorso al T.a.r. e da questo non esaminati, non sono stati riproposti espressamente e devono intendersi rinunciati a mente dell'art. 101 comma 2 c.p.a.;

b) il deposito documentale effettuato dalla ditta in data 12 gennaio 2025 è tardivo perché effettuato in violazione dei termini perentori stabiliti dall'art. 73 comma 1 c.p.a.;

c) è inammissibile, per violazione del divieto dei *nova* sancito dall'art. 104 comma 2 c.p.a., il deposito della relazione del tecnico Maisto, effettuato per la prima volta in sede di appello, mentre è ammissibile il deposito del certificato di invarianza idraulica in quanto rilasciato dal Consorzio di bonifica in data (29 ottobre 2024) successiva a quella in cui è stato instaurato il presente giudizio, sicché la parte era nella impossibilità di produrlo in prime cure (cfr. su entrambi i punti, Cons. Stato, sez. IV, nn. 2057 del 2022, 5560 del 2021).

11. Premesso quanto sopra, l'appello è infondato.

12. Il collegio rileva, in via preminente e dirimente, che il comune di Albanella non ha ottemperato a quanto disposto con l'ordinanza n. 4144/2024 poiché la relazione depositata in data 31 dicembre 2024, priva della prescritta documentazione allegata, si risolve in una mera (imprecisa e a tratti confusa) ripetizione del contenuto dell'atto di appello e della memoria del 2 novembre 2024, senza chiarire in alcun modo i fatti di causa e, anzi, citando documenti con numeri di protocollo non corretti: di ciò il collegio tiene conto ai sensi degli art. 64 comma 2 c.p.a. e 116 comma 2 c.p.c., come preannunciato nella citata ordinanza.

13. Rileva ancora il collegio che l'appello:

i) è alquanto confuso, richiamando provvedimenti con date diverse da quelle rilevabili *per tabulas*, o non presenti nel fascicolo digitale di primo e secondo grado (cfr., ad es.: pag. 6 dell'appello ove si richiama la pratica SUAP Prot. REP \_PROV\_SA/SA-SUPRO/0014454 del 25 marzo 2022, non rinvenibile nel fascicolo digitale, ove è, invece, presente la pratica prot. 1646 del 2022 relativa a "*SCIA di completamento dei lavori assentiti con SCIA del 20/04/2018 prot. 4269*": doc. 7 produzione primo grado ditta Palma; sempre a pag. 6 dell'appello, il richiamo all'integrazione

documentale SUAP Prot. REP\_PROV\_SA/SA-SUPRO/0014454 del 25 marzo 2022, laddove l'unica integrazione documentale richiesta dal comune è quella prot. 11728 del 15 novembre 2022: doc. 8 produzione primo grado ditta Palma);

ii) è totalmente generico con riguardo al secondo motivo che si risolve in una mera esposizione del contenuto della l.r. 8/1995 e del regolamento del consorzio del 2016 in tema di invarianza idraulica, senza articolare alcuna specifica censura alla sentenza sotto tale profilo;

iii) alterna circostanze vere (l'originaria SCIA del 2018 prevede, in effetti, la costruzione di una parte -del futuro più ampio- impianto serricolo solo sulla particella catastale 31) a circostanze non vere (l'autorizzazione idraulica del consorzio di Paestum del 22 aprile 2021 ha ad oggetto, contrariamente a quanto sostenuto dal comune, anche gli impianti siti nelle particelle 263, 264, e 83).

14. La documentazione in atti conferma, per contro, che l'ordinanza impugnata riguarda le stesse opere oggetto delle segnalazioni del 2018, 2021 e 2022 e che, per ciascuna di esse, è stato acquisito il previo nulla osta idraulico. Risulta, inoltre, che alle S.C.I.A. sopra indicate non ha fatto seguito alcun provvedimento inibitorio del Comune entro il termine di legge (di natura perentoria: cfr. Cons. Stato sez. IV n. 1098 del 2022), con conseguente consolidamento degli effetti, ai sensi degli artt. 19, comma 3, l. 241/1990 e 23, comma 3, d.P.R. n. 380/2001.

15. In particolare, dagli atti di causa emerge che:

a) la S.C.I.A. n. 4269/2018 ha consentito la realizzazione di tunnel serricoli sulla particella n. 31;

b) la S.C.I.A. n. 1047/2021, relativa alla realizzazione di un ulteriore blocco di tunnel sulle particelle 263, 264 e 83, è stata sospesa con nota del 27 aprile 2021 *“in attesa dell'adozione del provvedimento definitivo”*. Il comune non ha adottato alcun provvedimento ulteriore né ha fornito riscontro all'integrazione documentale trasmessa di propria iniziativa dalla ditta in data 22 maggio 2021 e alla richiesta di

informazioni in ordine all'esito dell'istruttoria trasmessa via pec in data 17 marzo 2022.

Il provvedimento di sospensione dei lavori, di natura cautelare e temporanea, ha, quindi, perso efficacia una volta decorso il termine di cui all'art. 27 comma 3 d.P.R. n. 380/2001 senza l'adozione del provvedimento definitivo (cfr. Cons. Stato sez. IV, nn. 5172 del 2017, 2003 del 2016, 3115 del 2014). Il tenore letterale del provvedimento e il suo contenuto dispositivo ne determinano, infatti, la corretta qualificazione come ordine di sospensione dei lavori e non come atto di inibizione definitiva dell'attività segnalata;

c) la S.C.I.A. in variante n. 58923 del 2022, relativa al completamento del progetto di impianto serricolo sulla p.lla 31 già oggetto della S.C.I.A. del 2018, si è consolidata a seguito del tempo decorso dall'integrazione documentale trasmessa dalla ditta in data 16 novembre 2022, in riscontro alla richiesta di cui alla nota prot. 11728 del 15 novembre 2022. Con questa, tra l'altro, il comune ha chiesto integrazioni con riguardo a: i) la verifica di compatibilità dell'intervento allo strumento urbanistico vigente; ii) la verifica del rispetto dell'art. 3 comma 2 l.r. Campania n. 8/1995; iii) gli adempimenti di cui agli artt. 2 e 3 della l.r. 59/2018;

d) le fotografie allegate dalla ditta alla documentazione integrativa trasmessa (doc. 9 allegato al ricorso di primo grado) evidenziano i tunnel serricoli sulle particelle oggetto dell'ordinanza di demolizione, contrariamente a quanto affermato dal comune (pag. 5 dell'appello, ove, tuttavia, si fa riferimento a un documento Prot. REP\_PROV\_SA/SA-SUPRO/0058923 del 11 novembre 2022 non versato in atti);

e) i tunnel serricoli sulle particelle 31, 263, 264 e 83 sono stati autorizzati sul piano idraulico con i nulla osta del consorzio n. 5212 del 2019, n. 8685 del 2021 e n. 16058 del 2022. Con atto del 29 ottobre 2024 (doc. 2 produzione ditta Palma del 29 ottobre 2024) il consorzio ha attestato la conformità dei lavori ai nulla osta rilasciati.

16. L'ultimo provvedimento adottato dal comune con riguardo agli impianti serricoli è, quindi, la richiesta integrazione documentale del 15 novembre 2022, prontamente riscontrata dalla ditta.

17. Ne discende che, in difetto di elementi di segno contrario- che l'amministrazione non ha prodotto disattendendo l'ordine istruttorio ad essa impartito - l'ordinanza di demolizione del 6 marzo 2024, in quanto avente ad oggetto le stesse opere già oggetto di S.C.I.A., è stata illegittimamente adottata oltre il termine perentorio di cui all'art.19, comma 3, l.241/1990 e in assenza dei presupposti dell'autotutela.

18. Alla stregua delle rassegnate conclusioni è giocoforza respingere l'appello.

19. Le spese di giudizio, regolamentate secondo l'ordinario criterio della soccombenza, sono liquidate in dispositivo tenuto conto dei parametri stabiliti dal regolamento 10 marzo 2014, n. 55 e dell'art. 26, comma 1, c.p.a.

20. Tenuto conto della condotta processuale serbata dal comune, come sopra illustrata al § 12, il collegio dispone, a cura della Segreteria, la trasmissione della presente sentenza alla procura regionale della Corte dei conti per la Campania, ai fini delle valutazioni di competenza, unitamente a copia della seguente documentazione: i) atto di appello; ii) ordinanza della sezione n. 4144 del 2024; iii) relazione comunale del 31 dicembre 2024.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione seconda, definitivamente pronunciando sull'appello (r.g. 7717/2024), come in epigrafe proposto, lo respinge. Condanna il comune di Albanella al pagamento a favore della ditta Palma delle spese del presente grado di giudizio che si liquidano in euro 5.000,00 (cinquemila/00), oltre a spese generali e accessori di legge (I.V.A. e C.P.A.).

Manda alla Segreteria di trasmettere copia della presente sentenza alla procura regionale della Corte dei conti per la Campania corredata della documentazione indicata in motivazione.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.  
Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2025 con  
l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere

Carmelina Adesso, Consigliere, Estensore

Alessandro Enrico Basilico, Consigliere

Stefano Filippini, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Carmelina Adesso**

**IL PRESIDENTE**  
**Vito Poli**

**IL SEGRETARIO**