

Publicato il 22/11/2023

N. 03485/2023 REG.PROV.COLL.  
N. 00372/2017 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 per la Sicilia**

**sezione staccata di Catania (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 372 del 2017, proposto da -OMISSIS- s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli Avvocati Rosario Venuto e Gaetana Di Pasquale, con domicilio ex art. 25 c.p.a.;

*contro*

Comune di Pace del Mela, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocato Antonio Saitta, con domicilio ex art. 25 c.p.a.;

*Per l'annullamento*

- del provvedimento di annullamento C.I.L., prot. 232/17 del 09.01.2017, prot. 1/Area e, part. edilizia n. 96/16, relativa alla Comunicazione di inizio lavori prot. n. 20261 del 02.012.2016, dell'immobile identificato in catasto al foglio 13 part. 589 sub. n. 3 ed ubicato in c.da Calcarone – Pace del Mela, emesso dall'Ufficio Area 3 – 2 servizio -, notificato il 09.01.2017;
- dell'ordinanza Dirigenziale n. 2 del 23/01/2017 di ingiunzione di demolizione delle opere eseguite ripristino dei luoghi notificata il 24/01/2017;

- nonché di tutti gli atti a tale comunque preliminari, connessi, coordinati e conseguenti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Pace del Mela;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 23 ottobre 2023 il dott. Francesco Elefante e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1. Con ricorso ritualmente notificato e depositato, parte ricorrente ha adito l'intestata Sezione chiedendo l'annullamento degli atti di cui in epigrafe.

Allegava a tal fine, in punto di fatto, quanto segue.

In quanto ditta specializzata nella produzione di carni bovine, suine, pollame, uova e derivati, aveva deciso un programma di sviluppo nell'ambito del quale aveva previsto un investimento economico con l'acquisto di un prefabbricato (c.d. container) a monoblocco destinato alla macellazione dei polli.

Tale prefabbricato costituiva unità autonoma produttiva mobile, assicurando il rispetto delle normative igienico-sanitarie e, sotto il profilo urbanistico, costituendo opera precaria, e non stabile.

Per il suo funzionamento aveva provveduto unicamente ad una fondazione d'appoggio e all'allacciamento idrico-fognario e a quello elettrico tramite "presa a spina".

Inoltre, essendo la macellazione dei polli di natura periodica e stante la crescita del pollame alloggiato in diverse postazioni anche al di fuori del Comune, il relativo container sarebbe stato trasferito da un sito all'altro.

Prima di avviare l'installazione, comunicava quindi l'inizio dei lavori, in data 2 dicembre 2016 prot. n. 20261.

L'Ufficio Tecnico comunale, a seguito di un controllo nel sito, avviava tuttavia il procedimento di annullamento della C.I.L. e, una volta decorso il termine per la presentazione di osservazioni, adottava la determina di annullamento prot. n. 232 e n. 1/Area 3 del 9 gennaio 2017.

Infine, in data 24 gennaio 2017, le veniva notificata l'ordinanza dirigenziale n. 2 del 23 gennaio 2017 di ingiunzione di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi.

In ragione di quanto esposto, quindi, deduceva in punto di diritto i seguenti motivi di gravame:

1) "Legittimità della CIL – Conformità a legge del macello mobile – Legge 380/2001 (art. 6 co. 2 – escluso lettera a) come recepito con modifiche dall'art. 3 della L.R. 16.08.2016 art. 16" atteso che la CIL era stata redatta e invocata in forza dell'art. 6 co. 2 DPR 380/2001 e ad essa era stato allegato tutto quanto richiesto dalla disciplina, tra cui l'autorizzazione allo scarico fognario rilasciata dal Comune in data 11 novembre 2016 e i grafici del container;

2) "Eccesso di potere, violazione di legge". Il provvedimento era illegittimo laddove assumeva che il prefabbricato non potesse considerarsi rimovibile, di uso precario e temporaneo. Ai sensi dell'art. 6 comma 2 lett. i) DPR 380/01, infatti, in caso di prefabbricati di modeste dimensioni la natura temporanea era in re ipsa. Inoltre, l'UTC aveva escluso la precarietà in ragione dell'allaccio alla rete elettrica, fognaria, idrica, nonostante fosse stata realizzata semplicemente attraverso l'utilizzo di mere prese a sgancio rapido, senza alcuna connessione stabile e duratura. L'opera, invero, rientrava nell'ambito della c.d. attività edilizia libera di cui all'art. 6 co. 2 lett. b) DPR n. 380/2001, come dimostrato dalla relazione tecnica di parte, alla luce della natura e della tipologia del container, il cui uso era finalizzato a soddisfare esigenze temporanee.

Inoltre, con riferimento all'asserita mancanza del parere preventivo igienico-sanitario e veterinario rilasciato dalla competente ASP, ai fini della

macellazione mobile erano previste dal D.D.G. 657/13 dell'Ass.to alla Salute del 08.04.2013, all'art. 1 comma 3 lett. d), due deroghe con riferimento alle aziende agricole: "1) E' consentita la macellazione fino a 500 capi/anno di pollame, lagomorfi e piccola selvaggina allevata, senza strutture dedicate, purché si tratti di cessione occasionale che avviene nella stessa azienda agricola, a richiesta del consumatore finale o del dettagliante "a livello locale" (nella provincia o province contermini) e in sua presenza. Le modalità sono disciplinate dalle Regioni; 2) La macellazione di quantitativi fino a 50 Unità Bovine Equivalenti complessive annue, corrispondenti a 10.000 polli e 6.250 conigli (1 UBE = 200 polli o 125 conigli), può avvenire in un macello annesso all'allevamento, non riconosciuto ma semplicemente registrato a seguito di notifica di inizio attività; ciò purché la macellazione sia finalizzata alla cessione diretta delle carni al consumatore finale o a dettaglianti a livello locale...".

Quanto alla mancanza dell'elaborato progettuale ove sarebbe stato ubicato il manufatto in oggetto, deduceva di aver allegato alla CIL i grafici del container e di non essere obbligata a redigere elaborati progettuali dell'area di ubicazione poiché, trattandosi di struttura mobile, poteva essere allocata ove era necessario l'uso, senza poter ontologicamente avere una propria identificazione catastale.

Infine, evidenziava che l'UTC aveva ritenuto direttamente applicabile una norma (art. 36 N.A. PRG vigente in zona agricola) che nel caso de quo era inapplicabile considerata la diversa natura giuridica che sussisteva tra un prefabbricato con efficacia di utilizzo temporanea - 6 mesi - ed un manufatto edilizio stabile di cui all'art. 36 cit. Il prefabbricato in questione era una "pertinenza" dell'azienda agricola con funzione temporanea.

Era altresì escluso, inoltre, che rientrasse nella nozione di "nuova costruzione" di cui all'art. 3, punto 6), del D.P.R. n. 380/2001, in quanto si trattava di manufatto pertinenziale il cui volume era comunque inferiore al 20% di quello del fabbricato principale;

3) Ordinanza di rimessa in pristino dei luoghi. Illegittimità derivata.

2. Si costituiva in giudizio il Comune resistente depositando memoria con la quale eccepiva che l'opera in questione non poteva rientrare tra quelle assoggettate alla sola comunicazione di inizio lavori di cui all'art. 3, comma 2, lett. i) della L. R. n. 16/2016 (“prefabbricati ad una sola elevazione adibiti o destinati ad uso non abitativo, di modeste dimensioni, assemblati in precedenza, rimovibili, di uso precario, e temporaneo non superiore a sei mesi”), né tra quelle assoggettate al regime di attività edilizia libera di cui all'art. 3, comma 2, lett. b) del DPR 380/2001 (“opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità e, comunque, entro un termine non superiore a novanta giorni”), rientrando invece nella previsione di cui all'art. 3, lett. e.3) del D.P.R. n. 380/2001 che ricomprendeva tra gli interventi di nuova costruzione assoggettati al rilascio del permesso di costruire “la realizzazione di infrastrutture e di impianti, anche per pubblici servizi, che comporti la trasformazione in via permanente di suolo inedificato” o, tutt'al più, nella fattispecie di cui all'art. 3, lett. e.5), che annoverava tra le ipotesi di nuova costruzione “l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, ad eccezione di quelli che siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee”. Le modalità di realizzazione e le caratteristiche del manufatto (basamento in calcestruzzo, con previsione di scarichi e allacci alle reti comunali), rendevano infatti evidente la sua non precarietà e temporaneità, determinando, invece, una trasformazione del suolo. Inoltre, ribadiva l'obbligatorietà del parere preventivo igienico-sanitario e veterinario rilasciato dalla competente ASP e della produzione dell'elaborato progettuale e del calcolo delle superfici.

4. In data 10 aprile 2017, il Collegio adito adottava l'ordinanza cautelare n. 247/2017 con la quale rigettava la domanda di sospensione con la seguente motivazione: “Ritenuto che l'istanza cautelare deve essere rigettata per

mancanza del prescritto fumus, discendente dal non dimostrato uso temporaneo del container”.

5. In data 8 agosto 2023, parte ricorrente depositava memoria ex art. 73 c.p.a. nella quale rappresentava di essere stato assolto in sede penale per i reati di cui agli artt. 44 comma 1 lett. b) e 93, 94, e 95 del DPR 380/2001, allegando la sentenza del Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto (n. 1142/2018) e assumendone l'efficacia di giudicato vincolante ne presente giudizio.

L'Amministrazione, il successivo 29 settembre 2023, depositava memoria di replica.

6. All'udienza straordinaria dedicata allo smaltimento dell'arretrato del 23 ottobre 2023, tenutasi da remoto, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

7. Il ricorso deve essere rigettato perché infondato.

In primo luogo, occorre premettere in via generale che le prove raccolte nel corso di un giudizio penale non assumono l'efficacia di giudicato negli altri giudizi; possono, infatti, essere utilizzate dal giudice amministrativo al fine della cognizione del fatto storico, anche come fonte esclusiva, purché le loro risultanze siano sottoposte ad un vaglio critico del tutto autonomo. (cfr. Cons. Stato, Sez. II, 4 gennaio 2021, n. 80).

In linea generale, infatti, nei rapporti tra giudizio penale e giudizio amministrativo la regola, almeno tendenziale, è quella dell'autonomia e della separazione, fermo il disposto di cui all'art. 654 c.p.p. secondo cui il giudicato penale non determina un vincolo assoluto all'amministrazione per l'accertamento dei fatti rilevanti nell'attività di vigilanza. Né la sentenza penale di assoluzione può condizionare in modo inderogabile il giudizio amministrativo, tanto più quando la p.a. non si sia costituita parte civile nel processo penale.

Il carattere vincolante, nei riguardi del giudizio amministrativo, dell'accertamento compiuto dal giudice penale, è in ogni caso subordinato alla ricorrenza di presupposti rigorosi.

Sotto il profilo soggettivo, il giudicato è vincolante solo nei confronti dell'imputato, della parte civile e del responsabile civile che si sia costituito o che sia intervenuto nel processo civile.

Non, quindi, nei confronti di altri soggetti che siano rimasti estranei al processo penale, pur essendo in qualche misura collegati alla vicenda penale (ad esempio, il danneggiato che non si sia costituito parte civile, la persona offesa dal reato, il responsabile civile che non sia intervenuto o non si sia costituito).

Sotto il profilo oggettivo, il vincolo copre solo l'accertamento dei "fatti materiali" e non anche la loro qualificazione o valutazione giuridica, che rimane circoscritta al processo penale e non può condizionare l'autonoma valutazione da parte del giudice amministrativo o civile.

Da ciò deriva che l'eventuale qualificazione giuridica in termini di invalidità (annullabilità o nullità) che il giudice penale dovesse attribuire al provvedimento amministrativo rilevante nella fattispecie di reato esulerebbe, in quanto tale, dal vincolo del giudicato, atteso che il giudizio di invalidità non riguarda l'accertamento del fatto, ma la sua qualificazione giuridica.

In ogni caso, infatti, il vincolo di giudicato della sentenza penale riguarda il solo accertamento dei fatti materiali, non anche la loro qualificazione giuridica.

La nozione di "fatti materiali" deve essere limitata alla realtà fenomenica, materiale e storica che ha determinato il convincimento del giudice penale e non può essere anche riferita all'ulteriore procedimento di sussunzione logica del materiale probatorio svolta dal giudice stesso anche attraverso processi argomentativi (la cui articolazione non riguarda l'accertamento del fatto, ma la valutazione di esso).

Si tratta di un corollario del principio secondo cui i mutamenti della disciplina del processo penale giustificano sempre meno la compressione del diritto alla prova e del principio del libero convincimento del giudice che l'efficacia extrapenale del giudicato penale comporta.

Pertanto, il fatto materiale accertato in sede penale può e deve essere autonomamente valutato nell'ambito del giudizio amministrativo senza che operi al riguardo alcun vincolo di pregiudizialità (cfr. Cons. Stato Sez. VI, Sent., 20 gennaio 2022, n. 358).

Ciò premesso, considerato che la sentenza penale di cui si discute non ha comunque natura di giudicato tra le parti del presente giudizio, poiché il Comune non era costituito come parte civile innanzi al giudice penale, ne consegue che la tesi di parte ricorrente, secondo cui il manufatto in esame presenterebbe le caratteristiche della precarietà e temporaneità, non può in ogni caso essere condivisa nella prospettiva del giudizio amministrativo.

Secondo la giurisprudenza di questo Tribunale, infatti, non sono manufatti destinati a soddisfare esigenze meramente temporanee quelli destinati ad una utilizzazione perdurante nel tempo, come sono le opere «stagionali», di talché l'alterazione del territorio non può essere considerata temporanea, precaria o irrilevante. La «precarietà» dell'opera, che postula un uso specifico e temporalmente limitato del bene, non si identifica, infatti, con la sua stagionalità, la quale non esclude la destinazione del manufatto al soddisfacimento di esigenze non eccezionali e contingenti, ma permanenti nel tempo, tenuto conto che una struttura destinata ad essere rimossa e rimontata periodicamente è in grado di determinare un aumento permanente, pur periodicamente delimitato ad alcuni mesi dell'anno, del carico urbanistico, che costituisce la «ratio» della sua sottoposizione all'obbligo del permesso di costruire (cfr. T.A.R. Sicilia Catania Sez. III, 28 maggio 2020, n. 1149).

Alla stessa stregua anche T.A.R. Sicilia Catania Sez. I, Sent., 15 settembre 2020, n. 2175: «In primo luogo, va evidenziato che l'art. 3, comma 2, lett. i), della legge reg. Sicilia 10 agosto 2016, n. 16, nel prevedere che l'impianto di prefabbricati ad una sola elevazione adibiti o destinati ad uso non abitativo, di modeste dimensioni, assemblati in precedenza, rimovibili, di uso precario e temporaneo non superiore a sei mesi, possa essere eseguito senza alcun titolo abilitativo, è chiaro nel subordinare l'esenzione dal titolo, ex aliis, all'uso

precario e temporaneo (non superiore a sei mesi) del manufatto; in altri termini, la disciplina sopra richiamata richiede, per quanto di interesse, la ricorrenza del presupposto della destinazione funzionale e dell'interesse finale al cui soddisfacimento il manufatto è preposto.

La giurisprudenza ha invero evidenziato che i manufatti non precari, ma funzionali a soddisfare esigenze stabili nel tempo, vanno considerati come idonei ad alterare lo stato dei luoghi, a nulla rilevando la precarietà strutturale del manufatto, la potenziale rimovibilità della struttura e l'assenza di opere murarie; ciò, in quanto il manufatto non precario non risulta in concreto deputato ad un suo uso per fini contingenti, ma viene destinato ad un utilizzo protratto nel tempo.

In altri termini, la precarietà dell'opera postula un uso specifico e temporalmente delimitato del bene e non ammette che lo stesso possa essere finalizzato al soddisfacimento di esigenze (non eccezionali e contingenti, ma) permanenti nel tempo; non possono, infatti, essere considerati manufatti destinati a soddisfare esigenze meramente temporanee quelli destinati a un'utilizzazione perdurante nel tempo, di talché l'alterazione del territorio non può essere considerata temporanea, precaria o irrilevante” (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 4 settembre 2015, n. 4116; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 18 febbraio 2020, n. 116; T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 26 settembre 2019, n. 4609).

Giova sul punto altresì evidenziare che il previgente art. 5 della legge reg. Sic. 10 agosto 1985, n. 37 (modificato dall'art. 5 della legge reg. Sic. 15 maggio 1986, n. 26), prevedeva l'autorizzazione del Sindaco (in sostituzione della concessione), fra le altre opere, per "l'impianto di prefabbricati ad una sola elevazione non adibiti ad uso abitativo"; orbene, la giurisprudenza ebbe a ritenere che la disposizione in questione dovesse essere riferita alle costruzioni prefabbricate di modeste dimensioni assemblate in precedenza, adagate sul suolo e facilmente rimovibili, tali da non alterare stabilmente l'assetto del territorio, per cui si riteneva sussistente la fattispecie delle modificazioni

durevoli dello stato dei luoghi anche in ipotesi di strutture meramente appoggiate sul suolo, qualora le stesse fossero destinate ad uso prolungato nel tempo e non quindi realmente precario, cioè temporaneo o occasionale (cfr. T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 23 aprile 2015, n. 1118).

Nel caso che occupa, l'uso precario e temporaneo (non superiore a sei mesi) dei manufatti in questione non è stato né allegato né dimostrato dalla parte ricorrente, mentre per consolidato e condiviso orientamento, in punto di distribuzione dell'onere della prova, grava sul privato interessato dimostrare la legittimità urbanistico-edilizia del proprio opus (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 23 ottobre 2017, n. 4861).

Quanto ai containers, inoltre, la giurisprudenza ha condivisibilmente chiarito che la realizzazione di un box-container, stabilmente appoggiato al terreno, pur nella precarietà dei materiali e nella funzione pertinenziale alla quale il soggetto che lo installa intende impiegarlo in modo stabile nel tempo, costituisce permanente alterazione del terreno ai fini urbanistico-edilizi e richiede, pertanto, il rilascio del previo titolo edilizio (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 24 dicembre 2018, n. 7210; T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 2 gennaio 2019, n. 1).

Sul punto non può non evidenziarsi che l'art. 3, comma 2, lett. d), della legge reg. Sic. 10 agosto 2016, n. 16 esclude la necessità di titolo abilitativo (risultando necessaria la mera comunicazione dell'inizio dei lavori) per la realizzazione delle opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità e, comunque, entro un termine non superiore a novanta giorni, con ciò palesando che per individuare la natura precaria di un'opera si deve seguire non il criterio strutturale, ma quello funzionale, per cui un'opera può anche non essere stabilmente infissa al suolo, ma se essa presenta la caratteristica di essere realizzata per soddisfare esigenze non temporanee, non può beneficiare del regime delle opere precarie.

In buona sostanza, la natura precaria di un manufatto non può essere desunta dalla temporaneità della destinazione soggettivamente data all'opera dal costruttore, ma deve ricollegarsi all'intrinseca destinazione materiale di essa a un uso realmente precario e transitorio, per fini specifici, contingenti e limitati nel tempo, non essendo sufficiente che si tratti eventualmente di un manufatto smontabile e/o non infisso al suolo (arg. ex T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 31 gennaio 2020, n. 86).”

8. In ragione di quanto esposto, quindi, il ricorso va respinto.

9. Atteso l'esito del giudizio parte ricorrente deve essere condannata al pagamento delle spese di lite - liquidate come in dispositivo - in favore dell'amministrazione resistente in base al principio della soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta perché infondato.

Condanna parte ricorrente al pagamento delle spese di lite in favore dell'amministrazione resistente che liquida in complessivi euro 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre accessori come per legge.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le parti private.

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 23 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Massimiliano Ballorani, Presidente

Giacinta Serlenga, Consigliere

Francesco Elefante, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Francesco Elefante**

**IL PRESIDENTE**  
**Massimiliano Balloriani**

**IL SEGRETARIO**