

N. 01291/2016REG.PROV.COLL.
N. 05314/2015 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5314 del 2015, proposto da:

Roma Gestioni S.r.l, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avv. Duccio Maria Traina, Marco Falsini e Francesco Maria Cardosi, con domicilio eletto in Roma, presso lo Studio dell'avvocato Francesco Maria Cardosi, Via del Plebiscito, n. 107;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Ciavarella, Andrea Magnanelli e Umberto Garofoli, con domicilio eletto in Roma, Via del Tempio di Giove, n.21;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. per il Lazio, Sede di Roma, Sezione I Quater, n. 11725 del 24 novembre 2014, resa tra le parti, concernente la demolizione di case mobili e il ripristino dello stato dei luoghi.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 marzo 2016 il Cons. Dante D'Alessio e uditi per le parti gli avvocati Francesco Maria Cardosi e Andrea Magnanelli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.- La società Roma Gestioni, gestore del Campeggio "Fabulous" in Roma, via Cristoforo Colombo Km 18,00, autorizzato dal Comune di Roma in data 21 luglio 2005, ha impugnato davanti al T.A.R. per il Lazio il provvedimento, n. 2881 del 21 ottobre 2009, con il quale il Comune di Roma, Municipio XIII, ha disposto, previo annullamento della precedente determinazione dirigenziale n. 462 del 24 febbraio 2009 (nella quale erano stati indicati erroneamente i responsabili dell'abuso), la demolizione d'ufficio delle opere realizzate abusivamente e consistenti nella installazione di n. 142 case mobili, munite di ruote, sollevate dal suolo ed allacciate all'impianto idrico sanitario ed elettrico, e di ogni altra opera eseguita ed il ripristino dello stato dei luoghi.

2.- Il T.A.R. per il Lazio, Sede di Roma, Sezione I Quater, con sentenza n. 11725 del 24 novembre 2014, ha respinto il ricorso.

In particolare, Il T.A.R., dopo aver ricordato che la giurisprudenza formatasi sulla definizione di "nuove costruzioni" ha individuato come discriminare tra le fattispecie soggette a titolo abilitativo edilizio e l'attività libera, il concetto di "soddisfazione di esigenze meramente temporanee" e che *«le roulotte e le case mobili rientrano tra i manufatti leggeri, prefabbricati, per la cui installazione è necessario il preventivo ottenimento del permesso di costruire se utilizzati come abitazioni, e non dirette a soddisfare esigenze meramente temporanee»*, ha ritenuto che nel caso di specie, non poteva dirsi *«provata la precarietà dell'opera*

in contestazione, trattandosi senza dubbio di manufatti destinati a realizzare una trasformazione permanente del suolo inedificato, nella piena assenza di titolo edilizio».

3.- La società Roma Gestioni ha appellato l'indicata sentenza ritenendola erronea sotto diversi profili.

In particolare la società appellante ha insistito nel sostenere l'illegittimità dell'impugnata ordinanza di demolizione in quanto le case mobili oggetto del provvedimento sanzionatorio sono destinate a soddisfare, contrariamente a quanto affermato dal T.A.R., esigenze intrinsecamente temporanee.

Dopo aver ricordato che la normativa regionale (art. 25 bis della legge n. 13 del 2007, Organizzazione del sistema turistico laziale), che prevedeva la libera installazione delle strutture oggetto del provvedimento impugnato, è stata dichiarata incostituzionale dalla Corte Costituzionale, con sentenza n. 171 del 2012, la società appellante ha sostenuto che comunque la normativa nazionale (art. 3, comma 1, lett. e5, del T.U. dell'edilizia) include i manufatti leggeri, come le case mobili, fra quelli per i quali occorre il permesso di costruire, se utilizzati come abitazioni o come luogo di lavoro, *«salvo che siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta e il soggiorno di turisti».*

L'appellante ha poi aggiunto che anche la legge regionale n. 18 del 2008 prevede che il posizionamento di mezzi mobili all'interno del camping non è soggetto a titoli abilitativi.

4.- Ciò premesso, si deve preliminarmente ricordare che la possibile collocazione temporanea di roulotte o camper o altri manufatti mobili all'interno di strutture ricettive all'aperto, come i camping, è chiaramente consentita dal legislatore e non prevede il rilascio di titoli edilizi.

Ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera e.5), del D.P.R. n. 380 del 6 giugno 2001, recante il T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia

edilizia, sono, infatti, da considerarsi nuove costruzioni , comportanti la trasformazione edilizia e urbanistica del territorio, *«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 o siano ricompresi in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti, previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, in conformità alle normative regionali di settore».*

5.- I limiti per l'applicazione di tale disposizione sono stati di recente chiariti dalla Corte Costituzionale, con la sentenza n. 171 del 2-6 luglio 2012, citata dalla stessa società appellante.

Con tale sentenza la Corte ha sancito l'illegittimità costituzionale, per la violazione della normativa statale in ordine agli interventi di nuova costruzione, del comma 1 dell'art. 25-bis della legge della Regione Lazio n. 13 del 2007, inserito dall'art. 2 della legge regionale n. 14 del 2011, secondo cui era consentita, nelle strutture ricettive all'aria aperta, previste dall'art. 23, comma 4, della detta legge regionale, l'installazione e il rimessaggio dei mezzi mobili di pernottamento, con relativi preingressi e cucinotti, *«anche se collocati permanentemente».*

5.1.- La Corte Costituzionale ha quindi precisato che l'art. 6 del D.P.R. n. 380 del 2001 stabilisce quali sono gli interventi eseguibili senza alcun titolo abilitativo, e tra essi non figurano le installazioni delle strutture sopra menzionate, mentre il successivo art. 10 inserisce gli interventi di nuova costruzione tra quelli di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio. Pertanto, ha aggiunto la Corte, *«l'assunto della difesa regionale – secondo cui le strutture mobili, previste dall'art. 1 della legge impugnata, non determinerebbero alcuna trasformazione irreversibile o permanente del territorio su cui insistono – si pone in palese contrasto con la normativa statale e con i principi fondamentali da essa affermati.*

Invero, è evidente che, se quell'assunto fosse esatto, cioè se si trattasse "di strutture caratterizzate da precarietà oggettiva, tenuto conto delle tipologie dei materiali utilizzati", il legislatore statale non avrebbe catalogato in modo espresso tra "gli interventi di nuova costruzione" l'installazione di manufatti leggeri, tra cui le case mobili. Inoltre, quanto alla precarietà funzionale che contraddistinguerebbe i manufatti, ponendosi come nozione distinta dalla temporaneità delle funzioni cui assolvono, giacché essi sarebbero volti a garantire esigenze meramente temporanee, è sufficiente notare, da un lato, che proprio il dettato della norma censurata smentisce tale precarietà, dal momento che considera l'installazione e il rimessaggio dei mezzi mobili, "anche se collocati permanentemente", come attività edilizia libera, e perciò non soggetta a titolo abilitativo edilizio; e, dall'altro, che proprio la mancanza del titolo edilizio e di ogni previsione di verifica o di controllo impedisce di riscontrare il presunto carattere precario e temporaneo dell'installazione».

5.2.- Né secondo la Corte, è possibile giungere ad una conclusione diversa per effetto della norma di cui all'art. 6, comma 6, del T.U. sull'edilizia, che consente alle Regioni a statuto ordinario di poter estendere la disciplina sull'attività edilizia libera ad interventi edilizi ulteriori rispetto a quelli menzionati nel medesimo articolo, poiché tale disposizione si riferisce ad (altri) interventi (atipici) senza che possa essere derogata la disposizione dettata dall'art. 3 del D.P.R. n. 380 del 2001.

5.3.- Si deve aggiungere che la Corte, nella decisione richiamata, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 2, comma 8, secondo periodo, della legge della Regione Lazio n. 14 del 2011, per aver disposto che, nelle strutture regolarmente autorizzate all'esercizio ricettivo e ricadenti nei parchi naturali successivamente istituiti, l'installazione, la rimozione e/o lo spostamento di mezzi mobili di pernottamento non costituiscono mutamenti dello stato dei luoghi e pertanto non sono soggetti al preventivo parere degli enti gestori.

6.- Per effetto di quanto disposto dal citato art. 3 del T.U. dell'edilizia

l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, camper e, come nella specie, case mobili, può ritenersi pertanto consentita in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti se sono diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee, non determinandosi una trasformazione irreversibile o permanente del territorio su cui insistono, mentre l'installazione stabile di mezzi (teoricamente) mobili di pernottamento determina una trasformazione irreversibile o permanente del territorio, con la conseguenza che per tali manufatti, equiparabili alle nuove costruzioni, necessita il permesso di costruire. Se l'area interessata è poi in zona vincolata, per tali manufatti occorre anche il nulla osta dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo.

6.1.- L'indicata disposizione è chiaramente volta ad escludere la necessità di titoli edilizi per la collocazione temporanea di strutture mobili destinate ad abitazione, come le roulotte, i camper o anche le case mobili, da parte dei turisti che utilizzano tali mezzi per muoversi da una struttura all'altra e si avvalgono poi dei diversi servizi messi a loro disposizione dai gestori delle strutture ricettive.

7.- Nella fattispecie, come risulta dalla documentazione in atti, le case mobili oggetto del provvedimento di demolizione, in gran parte poi rimosse, benché collocate all'interno di una struttura ricettiva turistica autorizzata non erano evidentemente caratterizzate da quella precarietà e temporaneità che ne poteva consentire la permanenza in assenza di titoli edilizi.

Risulta, infatti, dagli atti, che la società appellante aveva collocato stabilmente, destinandole al servizio di turisti, ben 142 case mobili (n. 70 di mt. 3 x 8, di forma rettangolare, e n. 72 di circa mq. 27, di forma ad "L", per un totale di circa 3.624 mq.), munite di ruote, ma sollevate dal suolo, ed allacciate all'impianto idrico sanitario ed elettrico.

7.1.- In tal modo, la stabile collocazione, ad opera del gestore, di un vero e proprio nucleo organizzato di case mobili, ha determinato un'alterazione del territorio, che non può ritenersi né precaria né transitoria, e la realizzazione di una struttura ricettiva atipica che può ritenersi assimilabile a quella di un villaggio turistico.

In particolare, nel momento in cui tali manufatti, definiti case mobili perché muniti di ruote, sono stati stabilmente infissi al suolo, all'interno dell'area del campeggio, ed hanno perso la loro mobilità (tanto che, come ha accertato il Comune, erano sollevati dal suolo), è venuta meno quella caratteristica di precarietà dell'opera che consente la loro collocazione in assenza di titoli edilizi all'interno di strutture ricettive turistiche.

Infatti, le disposizioni volte a consentire la libera collocazione all'interno delle strutture ricettive di strutture mobili (come le "case" su ruote) è volta chiaramente a favorire l'occupazione transitoria del suolo, in particolare da parte dei turisti che utilizzano tali mezzi muovendosi da una struttura all'altra, e non anche a favorire la realizzazione, in assenza di titoli edilizi, di strutture stabili equiparabili a quelle di tipo alberghiero.

7.2.- Correttamente il T.A.R. ha, pertanto, affermato che, per individuare la natura precaria di un'opera, si deve seguire *«non il criterio strutturale, ma il criterio funzionale»*, per cui un'opera se è realizzata per soddisfare esigenze non temporanee non può beneficiare del regime proprio delle opere precarie.

7.3.- Anche questa Sezione ha più volte affermato che non possono essere considerati manufatti destinati a soddisfare esigenze meramente temporanee quelli destinati ad una utilizzazione perdurante nel tempo, di talché l'alterazione del territorio non può essere considerata temporanea, precaria o irrilevante (fra le più recenti: Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 4116 del 4 settembre 2015).

La Sezione ha anche affermato che la "precarietà" dell'opera, che esonera

dall'obbligo del possesso del permesso di costruire, postula un uso specifico e temporalmente limitato del bene e non la sua stagionalità che non esclude la destinazione del manufatto al soddisfacimento di esigenze non eccezionali e contingenti, ma permanenti nel tempo (Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 2841 del 3 giugno 2014).

8.- Né, come pure ha giustamente osservato il T.A.R., la precarietà dei manufatti può desumersi dalle finalità di alloggio transitorio e temporaneo proprie delle strutture ricettive turistiche: *«temporanee sono, infatti, esclusivamente le modalità di soggiorno dei soggetti ospitati nelle strutture, che nulla hanno in comune con la stabile presenza ed utilizzazione delle "case mobili" in questione»*.

9.- Alla luce delle esposte considerazioni, l'appello risulta infondato e deve essere pertanto respinto.

9.1.- Né si può giungere a conclusione diversa sulla base delle disposizioni contenute nella legge regionale n. 18 del 24 ottobre 2008, recante la Disciplina delle Strutture Ricettive all'aria aperta, che prevede che il posizionamento di mezzi come le “case mobili su ruote” (mezzi non permanentemente infissi al suolo, che mantengono i sistemi di rotazione in funzione, ed hanno gli allacciamenti alle reti tecnologiche, gli accessori e le pertinenze rimovibili in ogni momento) , all'interno dei camping non è soggetto a titoli abilitativi, tenuto conto che anche tale disciplina può trovare applicazione per i manufatti che non sono stabilmente infissi al suolo.

9.2.- Si deve solo aggiungere, per completezza (trattandosi di disposizioni sopravvenute), che con la legge regionale n. 27 del 26 novembre 2014, è stato modificato l'art. 6 della legge regionale n. 18 del 24 ottobre 2008 e sono state dettate regole più dettagliate per la collocazione nei campeggi e nei villaggi turistici, anche ad opera dei gestori, di roulotte, caravan, maxicaravan e case mobili, in qualità di strutture non permanentemente

infisse al suolo, nonché di manufatti per il soggiorno di turisti da realizzarsi, previa acquisizione del titolo edilizio previsto ai sensi del D.P.R. n. 380/2001 e dell'autorizzazione paesaggistica preventiva nelle aree sottoposte a vincolo paesaggistico, con gli indici e le modalità di cui al successivo articolo 6-bis.

10.- Per tutte le esposte considerazioni l'appello non è fondato e deve essere respinto.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante al pagamento di € 2.000,00, in favore dell'Amministrazione resistente per le spese e competenze del grado di appello.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 marzo 2016 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Santoro, Presidente

Bernhard Lageder, Consigliere

Dante D'Alessio, Consigliere, Estensore

Andrea Pannone, Consigliere

Vincenzo Lopilato, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 01/04/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)