

N. 11725/2014 REG.PROV.COLL.  
N. 02709/2010 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 il Lazio**

**(Sezione Prima Quater)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2709 del 2010, proposto da:

Soc Roma Gestioni Srl, rappresentato e difeso dagli avv. Francesco M. Cardosi, Andrea Necci, Alessandro Cuggiani, con domicilio eletto presso Studio Legale Cuggiani Necci & Associati in Roma, via del Plebiscito, 107;

*contro*

Comune di Roma (Xiii), rappresentato e difeso dall'avv. Antonio Ciavarella, con domicilio eletto presso Antonio Ciavarella in Roma, via del Tempio di Giove N. 21;

*per l'annullamento*

1) della Determinazione Dirigenziale n. 2881 del 21/10/2009, notificata in data 29 dicembre 2009, del Dirigente dell 'Unità Organizzativa Tecnica del Municipio XIII del Comune di Roma con la quale è stata disposta, previo "*annullamento della determinazione dirigenziale n. 462 del 24 febbraio 2009*", "l'immediata demolizione d'ufficio delle opere suddette [indicati in motivazione : installazione di n. 142 case mobili di varie dimensioni munite di ruote sollevate dal suolo ed allacciate all'impianto idrico sanitario ed

elettrico] e di ogni altra opera nel frattempo eseguita ed il ripristino del precedente stato dei luoghi";

2) di ogni altro atto o provvedimento presupposto, conseguente, collegato o comunque connesso, ancorché non cognito, con particolare riferimento all'ordinanza n. n. 462 del 24 febbraio 2009.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Roma (Xiii);

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 ottobre 2014 il dott. Francesco Brandileone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Con il ricorso in esame parte ricorrente, impugna la determinazione dirigenziale n. 2881 del 21/10/2009 con la quale il Comune di Roma ha ordinato a parte ricorrente la demolizione di opere abusive consistenti nell'installazione di n. 142 case mobili di varie dimensioni munite di ruote sollevate dal suolo ed allacciate all'impianto idrico sanitario ed elettrico] e di ogni altra opera nel frattempo eseguita ed il ripristino del precedente stato dei luoghi".

Deduce al riguardo le seguenti doglianze:

A) VIOLAZIONE DI LEGGE EX ARTT. 6 E 7 DEL REGOLAMENTO REGIONE LAZIO 24 OTTOBRE 2008 N. 18, NONCHÉ DELL' ART. 3 COMMA 9 DELLA LEGGE 23 LUGLIO 2009. VIOLAZIONE DI LEGGE ED ERRONEA APPLICAZIONE DELL' ART. 27 DEL D.P.R. N. 380/2001. ECCESSO DI POTERE PER TRAVISAMENTO DEI PRESUPPOSTI DI FATTO ED ERRONEA INTERPRETAZIONE DEGLI ELEMENTI DI DIRITTO. DIFETTO

ASSOLUTO DI ISTRUTTORIA, ILLOGICITÀ E CONTRADDITTORIETÀ MANIFESTA.

In subjecta materia è la fonte normativa primaria (ex articolo 117, comma terzo, Cost.), le cui previsioni prevalgono sulla normativa generale e disciplinano anche sotto il profilo edilizio-urbanistico, nonché amministrativo, l'attività delle strutture ricettive all'aria aperta.

Le opere oggetto dell'azione sanzionatoria della P.A. ,entrano nella previsione di cui all' art. 6 del ,regolamento Regione Lazio 24 ottobre 2008 n.18 ("tende, roulotte, caravan, maxicaravan, case mobili, ovvero manufatti 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"; art. 6 letto B), in base al quale le medesime strutture non sono soggette a permesso di costruzione, DIA o altro titolo abilitativo (art. 6, comma 4 del cit. Regolamento Regionale).

Inoltre l'art. 7 della stessa fonte ( quale ha codificato il c.d. principio dell'eccedenza dei manufatti rispetto ai limiti percentuali di recettività complessiva) precisa, altresì, che "i campeggi ed i villaggi turistici possono riservare un 'area non superiore al 30 per cento della loro estensione totale al rimessaggio dei propri mezzi e veicoli. compresi quelli per la nautica da diporto, messi a disposizione dei clienti. Durante il periodo di chiusura le strutture di cui al comma 1 possono tenere in custodia i mezzi di pernottamento di proprietà dei clienti ed i relativi accessori all 'interno di specifiche aree la cui superficie non può essere superiore al 30 per cento della superficie delle strutture stesse".

Da ciò consegue che è attività lecita e comunque non implicante trasformazione o alterazione dei luoghi rilevante ai fini urbanistici, il posizionamento di unità abitative mobili all'interno di un campeggio regolarmente autorizzato ed, a maggior ragione, lo stazionamento delle

medesime ove risulti rispettato il limite della superficie complessiva utilizzata in misura non eccedente il 30% dell'estensione totale delle strutture (campeggio o villaggio turistico complessivamente considerati).

Le case mobili oggetto dell'impugnata ed illegittima determina dirigenziale di demolizione hanno i sistemi di rotazione in funzione e gli allacciamenti alle reti tecnologiche e le pertinenze rimovibili in ogni momento, conformemente alla normativa vigente. Tra l'altro, tale circostanza risulta evidenziata dalla stessa P.A. nell'illegittimo provvedimento di causa, laddove si menzionano "case mobili" e comunque "munite di ruote sollevate dal suolo".

Peraltro, come già precisato in premessa, la case mobili di causa, oltre ad essere rimovibili in ogni tempo, occupano una porzione minima dell'intera estensione del campeggio (e per cui vi è autorizzazione all'esercizio dell'attività) ben al di sotto della soglia del 30%, nei limiti della quale è permesso il rimessaggio e la custodia di mezzi propri e/o messi a disposizione dei clienti (art. 7 cit. Reg.).

Alla luce delle considerazioni sm qui riportate appare evidente il travisamento dei fatti e l'erronea interpretazione delle specifiche disposizioni di legge da parte della P .A. che ha ritenuto sussistere i presupposti giuridici per la fattispecie di abuso edilizio, di cui all' art. 27, comma 2 del D.P.R. n. 380/2001.

**B) VIOLAZIONE DI LEGGE PER OMESSA COMUNICAZIONE DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO EX ART. 7 DELLA LEGGE 241/90 E SUCCO MODIFICHE E INTEGRAZIONI.**

Nel caso di specie, si rileva altresì che la società ricorrente è venuta a conoscenza del provvedimento di demolizione delle opere solo tardivamente, ormai a procedimento amministrativo concluso.

Sotto tale profilo si vuole richiamare l'attenzione sull' orientamento giurisprudenziale che ritiene sussistere anche nel caso di specie l'obbligo di

dare tempestiva comunicazione di avvio del procedimento amministrativo, estendendo l'applicabilità della fattispecie di cui all'art. 7 della L. n. 241/90, come succ. mod. dalla L. n. 15/05.

In questo caso il non aver posto l'interessato, attraverso il sistema di cui al citato art. 7 L. 241/90, in grado di intervenire nel procedimento sanzionatorio e presentare le proprie deduzioni, ha infatti illegittimamente privato l'istruttoria di un apporto collaborativo che avrebbe potuto orientare in senso diverso l'Autorità comunale.

Tutto questo, tra l'altro, conformemente allo stesso principio di diritto consacrato dall' art. 21-octies della L. n. 241 del 1990 (come introdotto dalla L. n. 15 del 2005), secondo cui è irrilevante l'omissione dell'avviso del procedimento nel caso in cui l'apporto partecipativo dell' interessato sarebbe stato inutile, in considerazione del fatto che la P.A. non avrebbe potuto emanare un provvedimento diverso.

In questo senso è da considerarsi "illegittimo un provvedimento con il quale un Comune ha ordinato la demolizione di alcune opere edilizie ed il ripristino dello stato dei luoghi che non sia stato preceduto da alcun avviso di inizio del procedimento all'interessato o dall'adozione di un atto equivalente, ove non risulti ai sensi della prima parte dell'art. 21 octies, comma 2°, della L. n. 241 del 1990 - anche sulla scorta di quanto dedotto dall'interessato - che il contenuto dispositivo del provvedimento "non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato" (cfr. T.A.R. Lazio - Roma, sez. I quater - sentenza 27 settembre 2006 n. 9494).

Ebbene, come sopra ampiamente dimostrato (vedi quanto dedotto al punto A) dei motivi di diritto), appare evidente anche sotto tale profilo l'illegittimità del provvedimento impugnato, stante la piena conformità

Né tantomeno può ritenersi valida l'apodittica motivazione addotta nel provvedimento impugnato, per cui risulterebbero sussistere esigenze di "celerità del procedimento", in quanto non si comprende come mai tale

dedotta esigenza di celerità possa essere compatibile con l'esistenza di un precedente provvedimento (determinazione dirigenziale n. 462 del 24.02.2009, mai notificato alla ricorrente, né tantomeno aliunde conosciuto), menzionato nell'ordinanza de qua e dalla medesima P.A. annullato in forma di autotutela.

Si costituisce in giudizio l'Amministrazione resistente che nel controdedurre alle censure di ricorso chiede la reiezione del gravame.

## DIRITTO

Il ricorso risulta infondato.

Ed invero osserva il Collegio che oggetto della presente controversia risulta essere quella dei manufatti identificati come "case mobili" su ruote. Tali strutture, qualificate dal Regolamento Regionale del Lazio n. 18/2008, come "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", in quanto tali non sarebbero soggette a permessi di costruzione, DIA o altro titolo abitativo edilizio.

Secondo parte ricorrente dovrebbero considerarsi rilevanti in materia, gli interventi normativi di modifica negli anni successivi al 2009 (anno di riferimento del caso di specie) che, avrebbero avuto riflessi nella vicenda in esame: con un intervento della Corte Costituzionale del 2012 sulla Legge Regionale del Lazio n. 13/07 (Organizzazione del sistema turistico laziale.), infatti, vi sono state delle modifiche in relazione alla qualificazione di "attività edilizia libera" per il posizionamento ed il rimessaggio di mezzi mobili di pernottamento.

In particolare, sempre secondo parte ricorrente, a seguito di detto intervento, sarebbe risultato un vuoto normativo relativamente alla disciplina del posizionamento delle strutture mobili di pernottamento e, in virtù di tale lacuna legislativa, dovrebbe dunque applicarsi la normativa

nazionale. Tale normativa disciplina gli intereventi di "*nuova costruzione*" tra i quali rientrerebbero "*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, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee e 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 ed il soggiorno di turisti*" (art. 3 co. 1, letto e) del Testo unico in materia edilizia - d.p.r. 380/2001): con la conseguenza che i manufatti in contestazione rientrerebbero tra quelli non soggetti a permesso di costruire.

La tesi di parte ricorrente non è condivisibile.

Ed invero osserva il Collegio che, come giustamente osservato dalla difesa di parte resistente, la giurisprudenza formatasi sulla definizione di "*nuove costruzioni*" ha individuato come discrimine tra le fattispecie soggette a titolo abilitativo edilizio ed attività libera, il concetto di "*soddisfazione di esigenze meramente temporanee*" ed, altresì, che "*le roulotte e le case mobili rientrano tra i manufatti leggeri, prefabbricati, per la cui installazione e' necessario il preventivo ottenimento del permesso di costruire se utilizzati come abitazioni, e non dirette a soddisfare esigenze meramente temporanee*" (Cass. penale, sez.III, sent. n. 9268 del 07.11.2013).

In sostanza il punto centrale dell' interpretazione della normativa risiede nella corretta qualificazione delle esigenze temporanee e/o precarie.

E sul punto già il Consiglio di Stato (dec. n. 4214 del 2012) ha avuto modo di chiarire che "*la precarietà della costruzione va desunta dalla funzione assolta dal manufatto, non dalla struttura o dalla qualità dei materiali usati, essendo in ogni caso subordinata al previo titolo abilitativo l'opera destinata a dare un 'utilità prolungata nel tempo (v., ex multis, Cons. Stato, Sez. V, 28 marzo 2008 n. 1354); non è, dunque, significativo che il manufatto sia solo aderente al suolo e non anche infisso allo stesso, se alteri tuttavia in modo rilevante e duraturo lo stato del territorio e , cioè non si traduca*

*in un uso oggettivamente preordinato a soddisfare esigenze del tutto contingenti e transitorie"* ( cfr. Cons. Stato, Sez. V, Sent., 27.03.2013, n. 1776; TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 05.06.2013, n.1460; id., Sez. IV, Sent., 08.04.2011, n. 930).

Ciò vuol dire che per individuare la natura precaria di un'opera, si debba seguire non il criterio strutturale, ma il criterio 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. È infatti l'intrinseca destinazione materiale dell' opera a determinare un uso realmente precario e temporaneo, 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.

Nel caso di specie, non può dirsi affatto 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.

Sul punto parte ricorrente sostiene che nella specie la precarietà dei manufatti dovrebbe desumersi dalle *"finalità di alloggio transitorio e temporaneo proprie della struttura ricettiva"*.

Ma giustamente la difesa del Comune controdeduce che la natura di "strutture destinate all'accoglienza temporanea e stagionale di turisti" non può in alcun modo giustificare una qualificazione della destinazione recettizia temporanea della struttura. Le caratteristiche strutturali e l'oggettiva utilizzazione dei manufatti in questione certamente non permettono l'applicazione del criterio della temporaneità e/o precarietà: 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.



Relativamente, infine, all'asserita violazione dell'art. 7 legge 241/1990, l'art. 21 octies della medesima legge dispone che "Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato" e stante la natura rigidamente vincolata del potere di repressione degli abusi edilizi, deve escludersi che l'eventuale difetto di comunicazione di avvio del procedimento possa incidere sulla legittimità del provvedimento adottato (cfr Cons. Stato sez. IV n. 4659 del 2008; Cons. Stato, VI, 31 maggio 2013 n. 3010; IV, 10 agosto 2011, n. 4764; IV, 20 luglio 2011, n. 4403; VI, 24 settembre 2010, n. 7129).

Di conseguenza il ricorso va respinto.

Spese compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Roma, Sezione Prima quater, definitivamente pronunciandosi sul ricorso in epigrafe, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 ottobre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Elia Orciuolo, Presidente

Francesco Brandileone, Consigliere, Estensore

Fabio Mattei, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 24/11/2014

IL SEGRETARIO

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