

**Pubblicato il 28/03/2017**

**Sent. n. 255/2017**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 272 del 2016, proposto da:

Rosa Pellegrini, rappresentata e difesa dagli avvocati Massimo Luciani, Fabrizio Garzuglia e Giovanni Ranalli, con domicilio eletto presso lo studio Lietta Calzoni in Perugia, via Bonazzi, 9;

contro

Comune di Terni, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Paolo Gennari e Francesco Silvi, con domicilio eletto presso lo studio Isabella Sorbini in Perugia, via Palermo s.n.c.;

nei confronti di

Regione Umbria;

per l'annullamento

previa sospensiva

- dell'ordinanza di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi n. 48533 emessa dal Comune di Terni in data 4.4.2016 e notificata in data 15.4.2016 con la quale è stato ingiunto alla sig.ra Rosa Pellegrini di demolire i presunti manufatti descritti ai capi 1, 2, e3 della parte narrativa della predetta ordinanza;

- di ogni altro atto presupposto, conseguente e/o comunque connesso inclusi per quanto possa occorrere: la determinazione dirigenziale n.1726 del 1.6.2016; la nota del Comune di Terni prot. 57062 del 15.4.2016; la nota della Regione Umbria prot. 00934003 del 2.5.2016; della nota della Regione Umbria prot. 0163692 del 5.12.2015 limitatamente alla parte in cui è da considerare lesiva della posizione dell'odierna ricorrente, conosciuta in data 1.6.2016; della nota se esistente, del Comune di Terni conseguente alla lettera del 15.4.2016; del verbale di sopralluogo del 14.3.2016.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Terni;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 febbraio 2017 il dott. Paolo Amovilli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO**

1.-Espone la ricorrente Rosa Pellegrini di gestire sin dal 1994, quale titolare dell'omonima impresa individuale, il campeggio sito nel Comune di Terni denominato "Camping Le Marmore" o "Cascata delle Marmore", mediante apposite convenzioni di concessione d'uso periodicamente rinnovate.

La struttura si trova in area di proprietà in parte dello stesso Comune, in parte della AST s.p.a. di Terni ed infine della Regione Umbria.

Con atto del 31 ottobre 2013 il Comune di Terni ha negato l'uso temporaneo dell'area, respinto l'istanza di proroga della scaduta concessione d'uso ed intimato alla Pellegrini il rilascio della struttura entro il 31 dicembre 2013, atto che l'odierna ricorrente ha impugnato innanzi all'adito Tribunale Amministrativo.

Con sentenza n. 549/2014 (appellata al Consiglio di Stato) questo Tribunale ha dichiarato il difetto di giurisdizione limitatamente all'impugnativa dell'ordine di sgombero e rigettato nel merito per la parte relativa al diniego di proroga.

Con ordinanza n.48533 del 4 aprile 2016 il Comune di Terni ha ordinato alla ricorrente, quale soggetto attuale detentore, la demolizione di n. 12 presunti manufatti abusivi consistenti per lo più in roulottes, realizzati in assenza di titolo edilizio e paesaggistico.

La ricorrente impugna la suddetta ordinanza, unitamente agli ulteriori atti in epigrafe indicati, deducendo motivi così riassumibili:

I. Violazione e falsa applicazione degli artt. 142 e 143 della L.R. n. 1/2015 in combinato disposto con l'art. 29 del D.P.R. 380/2001, violazione del principio di legalità, eccesso di potere per difetto di legittimazione passiva, illogicità ed irrazionalità manifesta: la ricorrente non essendo proprietaria delle aree ove insistono i manufatti contestati non sarebbe legittimata passiva del provvedimento a lei notificato di repressione dei presunti abusi;

II. Violazione e falsa applicazione degli artt. 31 e 35 del D.P.R. 380/2001, eccesso di potere per difetto dei presupposti, violazione del principio di legalità: non vi sarebbero i presupposti tipici per l'applicazione delle sanzioni comminate, dovendo esse colpire esclusivamente il soggetto responsabile dell'abuso;

III. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della legge 241/90, dei principi di trasparenza e correttezza dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), dell'art. 141 L.R. 1/2015 e 31 D.P.R. 380/2001, eccesso di potere per difetto di istruttoria e motivazione, contraddittorietà ed illogicità manifesta: stante il lungo lasso di tempo intercorso dalla realizzazione dei manufatti in questione l'Amministrazione comunale avrebbe dovuto dar conto in motivazione dell'esistenza di specifico interesse pubblico all'adozione della misura ripristinatoria, non identificabile con l'esigenza di mero ripristino della legalità, sussistendo anzi l'interesse pubblico al mantenimento del campeggio;

IV. Eccesso di potere per sviamento, illogicità ed ingiustizia manifesta, disparità di trattamento: la finalità perseguita dal Comune non sarebbe quella di reprimere gli abusi edilizi bensì quella di chiudere il campeggio, non disponendo all'uopo di potere autoritativo come statuito dall'adito Tribunale con la sentenza n. 549/2014;

V. Violazione e falsa applicazione dell'art. 34 della L.R. 13/2013, degli artt. 7, 118, 124, 141 e 143 L.R. 1/2015, dell'art. 41 c. 4, del D.lgs. 69/2013, eccesso di potere per travisamento dei fatti, carenza dei presupposti, difetto di istruttoria, motivazione, illogicità ed irrazionalità manifeste: i manufatti di che trattasi non sarebbero riconducibili alla categoria edilizia della "nuova costruzione" non risultando ancorati a terra con opere permanenti, trattandosi per lo più di roulottes poggianti su ruote o poggiate su blocchi amovibili e non infissi al suolo.

Si è costituito il Comune di Terni, eccedendo l'infondatezza di tutti i motivi *ex adverso* dedotti, in particolare evidenziando:

- ai sensi della vigente normativa urbanistico-edilizia per "responsabile dell'abuso" deve intendersi anche il soggetto che ha titolo per disporre del manufatto al momento dell'emissione della misura repressiva;
- l'insussistenza di qualsivoglia legittimo affidamento in capo alla sig.ra Pellegrini in relazione alla temporaneità delle concessioni precarie rilasciate;
- l'interesse pubblico alla riqualificazione dell'intera area ed all'indizione di selezione pubblica per individuare il soggetto più idoneo;
- la necessità del permesso a costruire e della presupposta autorizzazione ambientale per tutte le opere oggetto dell'impugnata ordinanza.

Alla camera di consiglio del 20 luglio 2016 con ordinanza n. 110/2016 è stata accolta la domanda incidentale cautelare sino al termine della stagione estiva 2016, stante la pendenza del termine per la presentazione di istanza di accertamento di conformità.

All'udienza pubblica del 7 febbraio 2017, uditi i difensori, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

2.-E' materia del contendere la legittimità dell'ordinanza n. 48533 del 4 aprile 2016 con cui il Comune di Terni ha ordinato alla ricorrente, quale attuale detentore, la demolizione di alcuni manufatti, per lo più consistenti in *roulottes* (o comunque in manufatti non ancorati stabilmente al suolo fatta eccezione per alcuni) e destinati esclusivamente alla ricezione turistica nel campeggio gestito dalla ditta Pellegrini.

3. - Il ricorso è infondato e va respinto.

4. - Preliminarmente giova evidenziare come con la sentenza n. 549/2014, resa *inter partes*, l'adito Tribunale Amministrativo abbia - in sintesi - declinato la propria giurisdizione per la pretesa del Comune di Terni al rilascio della struttura a fronte della scadenza della non rinnovata concessione precaria, trattandosi di compendio appartenente al patrimonio disponibile ovvero di controversia concernente rapporto di matrice negoziale, da cui derivano in capo ai contraenti posizioni giuridiche paritetiche qualificabili in termini di diritto soggettivo, nel cui ambito l'Amministrazione agisce "*iure privatorum*" - al di fuori cioè dell'esplicazione di qualsivoglia potestà pubblicistica (attribuitale, dall'art. 823 c.c., esclusivamente in relazione ai beni demaniali e a quelli patrimoniali indisponibili degli enti pubblici).

Il ricorso in epigrafe attiene, invece, alla contestazione in merito all'esercizio di potere completamente diverso, consistente nella repressione dell'abusivismo edilizio da parte del Comune quale autorità istituzionalmente preposta alla funzione di controllo e vigilanza sul territorio, potere tipicamente autoritativo per definizione, con conseguente manifesta infondatezza del IV motivo.

5. - Ciò premesso, possono esaminarsi partitamente tutti i rimanenti motivi di gravame.

6. - Va evidenziato anzitutto come i manufatti in questione, per caratteristiche, tipologie costruttive ed utilizzo non precario nel tempo debbano essere soggetti a permesso di costruire quali interventi di "nuova costruzione" (art. 3, lett. e.5) d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380).

Trattasi infatti di n. 12 manufatti prevalentemente poggiati su ruote o su blocchi amovibili e non infissi al suolo, realizzati da diversi anni e destinati esclusivamente all'attività ricettiva del campeggio, di carattere stagionale, privi di titolo abilitativo. Le concessioni e autorizzazioni depositate in giudizio rilasciate dal Comune di Terni nel corso del tempo non riguardano infatti le opere oggetto dell'impugnata ordinanza ripristinatoria.

La giurisprudenza è infatti del tutto pacifica nell'escludere ogni coincidenza tra precarietà e utilizzo stagionale delle opere, allorché le ricorrenti esigenze stagionali vadano a trasformare in modo durevole l'area scoperta preesistente con conseguente impatto sul territorio (*ex multis* T.A.R. Puglia Bari, sez. III, 9 luglio 2011, n. 1056; T.A.R. Lombardia Brescia, sez. I, 4 giugno 2014, n. 600) come avvenuto esattamente nel caso di specie.

Tali argomentazioni sono state in giurisprudenza pedissequamente riproposte quanto alla installazione di *roulotte* ancorate al suolo in modalità precaria e soggette ad uso continuativo (*ex plurimis* T.A.R. Lombardia Milano, sez. I, 29 dicembre 2016, n. 2495; T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, 20 aprile 2016, n. 423).

D'altronde, l'art. 3, lett. e.5) del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, riconduce *expressis verbis* alla nozione di « intervento di nuova costruzione » l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, camper, 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, 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 conformita' alle normative regionali di settore.

E' infatti l'uso effettivo e continuativo del manufatto a condizionare l'esigenza di un titolo abilitativo.

6.1. - Il V motivo è pertanto privo di pregio.

7. - Non miglior sorte meritano il I ed il II motivo.

Per giurisprudenza altrettanto consolidata la figura del responsabile dell'abuso non s'identifica solo con colui che ha materialmente seguito l'opera ritenuta abusiva, ma si riferisce, necessariamente, anche a colui che di quell'opera ha la materiale disponibilità e pertanto, quale detentore, è in grado di provvedere alla demolizione e di restaurare così l'ordine violato; l'ordine di demolizione, infatti, non ha natura sanzionatoria, ma è un atto di tipo ripristinatorio cioè ha la funzione di eliminare le conseguenze della violazione edilizia, attraverso la riduzione in pristino dello stato dei luoghi che avviene attraverso la rimozione delle opere abusive (*ex multis* T.A.R. Campania Napoli, sez. VIII, 7 gennaio 2015, n. 33; Consiglio di Stato, sez. VI, 21 novembre 2016, n. 4849; T.A.R. Sicilia Palermo, sez. II, 1 aprile 2015, n. 808).

Del tutto legittimamente pertanto il Comune resistente ha intimato la demolizione alla ricorrente, quale detentrica seppur di fatto dei manufatti di che trattasi, oltre che della AST s.p.a. quale proprietaria delle aree.

E' invece inammissibile per difetto di interesse, come eccepito dalla difesa comunale, la censura in merito all'applicazione - allo stato del tutto eventuale - della sanzione pecuniaria di cui all'art. 31 T.U. edilizia.

8. - Non può infine condividersi nemmeno l'assunto della difesa della ricorrente in merito alla necessità, nel caso di specie, della motivazione di un interesse pubblico attuale alla rimozione delle opere previa comparazione con l'affidamento maturato dalla ricorrente.

A prescindere dal fatto che la tesi invocata dalla ricorrente non risulta affatto pacifica, risultando invero prevalente quella di segno opposto secondo cui nell'attività di repressione anche se intervenuta a distanza di tempo l'interesse pubblico sia "*in re ipsa*" quale espressione di potere interamente vincolato e doveroso (*ex multis* Consiglio di Stato, sez. VI, 17 gennaio 2014, n. 225) è senza dubbio da evidenziarsi, nella fattispecie, la stessa sussistenza del preminente interesse pubblico al recupero della disponibilità dell'area, in considerazione sia della rappresentata necessità di procedere alla riqualificazione, in conformità alle previsioni urbanistiche, sia dalla attivazione della obbligatoria procedura di evidenza pubblica per la scelta del contraente.

Anche il III motivo non merita pertanto condivisione.

9. - Alla luce dei suesposti motivi il ricorso è infondato e va respinto.

Le spese di lite seguono la soccombenza, secondo dispositivo.

### **P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la ricorrente alla refusione delle spese di lite in favore del Comune di Terni, in misura di 2.000,00 (duemila//00) euro, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 7 febbraio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Potenza, Presidente

Paolo Amovilli, Primo Referendario, Estensore

Enrico Mattei, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Paolo Amovilli

IL PRESIDENTE

Raffaele Potenza

IL SEGRETARIO