

Pubblicato il 18/09/2017

Sent. n. 1824/2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3371 del 2011, integrato da motivi aggiunti, proposto da:
I SETTE LAGHI s.p.a., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati
Angelo Ravizzoli e Rossana Colombo, con domicilio eletto presso il loro studio in Milano, Piazza
Grandi, n. 4;

contro

COMUNE DI AZZATE, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso
dall'avvocato Emanuele Boscolo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Anna Arduino in
Milano, Viale Sabotino, n. 2;

quanto al ricorso introduttivo

per l'annullamento

dell'ingiunzione di demolizione del 18 ottobre 2011 n. prot. 182/2011 reg. part. 017 avente ad oggetto
ripristino dello stato dei luoghi e demolizione di opere definite edifici o case mobili/roulotte collocate
nell'ambito della struttura denominata i Sette Laghi, nel termine di 90 giorni con contestuale preavviso
al decorso del termine dell'acquisizione ex lege dei beni e dell'area di sedime già individuata;

della delibera consiliare n. 18 del 29 luglio 2010 <<a valere quale atto di indirizzo politico per la
ricognizione/accertamento dello stato dei luoghi denominato campeggio "I Sette Laghi">>;

dei referti tecnici (richiamati nelle premesse dell'ingiunzione) 22 luglio 2010 e 30 agosto 2011
nonché del referto allegato all'ordinanza datato 31 agosto 2011 e connesse schede inerenti ciascuna
"piazzola"; unitamente a tutti i pareri relazioni interne inerenti la pratica, con particolare riferimento
al parere reso dalla commissione per il paesaggio nella seduta del 22 settembre 2011;

quanto ai motivi aggiunti;

per l'annullamento

della determinazione <<accertamento di ottemperanza>> n. 61/2016 del 19 maggio 2016 di rettifica
dell'ordinanza del 18 ottobre 2011 di ripristino dello stato dei luoghi e demolizione di opere abusive
quanto alle aree da acquisire;

della determinazione di rettifica n. 63/2016 del 26 maggio 2016 di conferma integrale dei contenuti
della predetta ordinanza nonché di sostituzione del precitato provvedimento n. 61/2016;

di tutti gli atti preordinati e connessi anche di natura istruttoria.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Azzate;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 giugno 2017 il dott. Stefano Celeste Cozzi e uditi per le
parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La società I Sette Laghi s.p.a., odierna ricorrente, è proprietaria di un vasto compendio immobiliare avente estensione di circa 53.000 mq., situato nel territorio del Comune di Azzate in adiacenza al Lago di Varese, censito ai mappali 613, 2232, 1007, 3393, 3394, 3988, 3991 e 3992.
2. Tale area è interessata da un insediamento, in origine realizzato per finalità turistiche, caratterizzato dalla presenza di strutture ad uso collettivo adibite ad attività sportive e ricreative (piscina, campi da tennis, palestra, circolo ecc.), nonché di piazzole atte ad ospitare roulotte e case mobili.
3. Con il ricorso in esame, viene principalmente impugnato il provvedimento emesso dal Comune di Azzate in data 18 ottobre 2011, con il quale l'Amministrazione – dopo aver riscontrato che il suddetto insediamento avrebbe in sostanza assunto funzioni residenziali – ha contestato alla ricorrente la sussistenza di numerosi abusi edilizi ed ha perciò ingiunto la demolizione di 311 fra edifici, case mobili e roulotte (che avrebbero perso le caratteristiche della amovibilità), nonché ordinato la rimozione di ulteriori 88 roulotte adibite, a dire della stessa Amministrazione, a residenza.
4. Si è costituito in giudizio, per resistere al ricorso, il Comune di Azzate.
5. La Sezione, con ordinanza n. 35 del 13 gennaio 2012, ha accolto l'istanza cautelare.
6. Successivamente, con provvedimento in data 19 maggio 2016, il Comune di Azzate ha preso atto della parziale ottemperanza all'ordine di demolizione e ripristino ingiunti con il precedente atto ed ha, perciò, ridefinito in diminuzione l'area di sedime da acquisire al proprio patrimonio per il caso di mancata esecuzione spontanea dell'ordine stesso (giòva in proposito precisare che l'ordinanza di demolizione non è al momento eseguibile in quanto l'area è oggetto di sequestro disposto dal giudice penale). Nello stesso atto, si è inoltre disposta la revoca dell'ordine di rimozione delle 88 roulotte adibite, a dire del Comune, a residenza.
7. Questo atto è stato annullato e sostituito da un nuovo provvedimento emesso in data 26 maggio 2016, con il quale è stata confermata la ridefinizione in diminuzione dell'area di sedime da acquisire al patrimonio comunale per il caso di mancata ottemperanza al provvedimento del 18 ottobre 2011, ma non è stata invece confermata la revoca dell'ordine di rimozione delle 88 roulotte.
8. I nuovi atti sono stati impugnati dalla ricorrente mediante la proposizione di motivi aggiunti.
9. In prossimità dell'udienza di discussione del merito, le parti hanno depositato memorie, insistendo nelle proprie conclusioni.
10. Tenutasi la pubblica udienza in data 29 giugno 2017, la causa è stata trattenuta in decisione.
11. Prima di passare al merito del ricorso, il Collegio ritiene di dover respingere l'istanza di sospensione del giudizio avanzata dalla ricorrente ai sensi dell'art. 295 c.p.c., non avendo la stessa parte dimostrato la sussistenza nella fattispecie quel rapporto di pregiudizialità tecnica con il giudizio penale pendente dinanzi alla Corte di cassazione che impone di procedere alla sospensione stessa (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 17 febbraio 2016, n. 640). Va invero osservato che, secondo la giurisprudenza, la sospensione del processo amministrativo in ragione della pendenza di un connesso processo penale, può attuarsi – ai sensi dell'art. 295, cod. proc. amm., richiamato dall'art. 70, terzo comma, cod. proc. amm. – solo quando vi sia un rapporto di stretta dipendenza fra i due giudizi e, cioè, quando nel giudizio amministrativo si controverte intorno a un diritto o a un interesse legittimo il cui riconoscimento dipende dall'accertamento degli stessi fatti materiali che sono oggetto del giudizio penale (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 12 marzo 2012, n. 1386).
12. Nel presente giudizio, come si vedrà, i fatti materiali non sono in contestazione, essendo invece tutt'al più contestata la qualificazione giuridica da attribuire a taluni di tali fatti.
13. Ne discende che, come anticipato, la domanda di sospensione non può essere accolta.
14. Con una prima censura contenuta nel ricorso introduttivo, l'interessata deduce il difetto motivazionale dell'atto impugnato, sostenendo che l'Amministrazione avrebbe ommesso di indicare le superiori ragioni di interesse pubblico che l'hanno indotta ad assumere la misura sanzionatoria qui contestata.

15. Con una seconda censura, anch'essa contenuta nel ricorso introduttivo, la parte sostiene che il Comune avrebbe nel tempo rilasciato 209 titoli autorizzativi che avrebbero assentito la modifica della destinazione d'uso di altrettante case mobili e roulotte le quali, pertanto, potrebbero attualmente essere legittimamente utilizzate a fini residenziali. L'atto impugnato sarebbe dunque illegittimo in quanto non avrebbe tenuto conto dell'esistenza di tali titoli autorizzativi.

16. Con una terza censura, sempre contenuta nel ricorso introduttivo, la ricorrente sostiene che – contrariamente da quanto ritenuto dal Comune – l'area su cui insistono le opere oggetto dell'atto impugnato non sarebbe interessata da vicoli paesaggistici e/o idrogeologici che comportino l'inedificabilità assoluta; sostiene inoltre che gli interventi sanzionati sarebbero compatibili con le norme del PTCP essendo inoltre da escludere che l'area interessata ricada nell'ambito delle speciali zone di protezione SIC e ZPS. Anche per queste ragioni, l'atto impugnato – che affermerebbe invece la sussistenza di siffatti vincoli e contrasti – sarebbe illegittimo.

17. Con una quarta censura, contenuta anch'essa nel ricorso introduttivo, l'interessata rileva che – contrariamente da quanto ritenuto dall'Amministrazione – i manufatti oggetto dell'atto impugnato avrebbero tutte le caratteristiche per essere considerati alla stregua di edifici diretti a soddisfare esigenze abitative temporanee, come tali neppure necessitanti di titolo edilizio. Da qui una ulteriore causa di illegittimità della misura sanzionatoria avversata, basata, come detto, sul presupposto dell'insussistenza di un titolo che autorizzi l'installazione di manufatti aventi funzione residenziale.

18. Con una quinta censura, sempre contenuta nel ricorso introduttivo, la parte evidenzia che l'insediamento di cui è causa non potrebbe qualificarsi quale struttura ricettiva giacché, sebbene sorto per soddisfare esigenze esclusivamente turistiche, esso non sarebbe aperto al pubblico ma fruibile esclusivamente dai suoi soci. Ne deriva che la sua realizzazione ed il suo utilizzo non sarebbero subordinati al rilascio dei titoli autorizzativi prescritti per le strutture ricettive e che, quindi, l'atto impugnato – il quale contesterebbe pure l'assenza di tali titoli – sarebbe, anche per questa ragione, illegittimo.

19. Tutte queste censure possono essere trattate congiuntamente.

20. In punto di fatto va innanzitutto chiarito che i 209 titoli edilizi cui si riferisce la ricorrente non autorizzano la costruzione di manufatti aventi funzione residenziale. Come ha ben rilevato il Comune, infatti, tali titoli riguardano – oltre ad interventi che non afferiscono direttamente a case mobili e roulotte – la realizzazione di opere accessorie (soprattutto preingressi) funzionali a rendere maggiormente godibile l'utilizzo delle suddette attrezzature. Di questi titoli peraltro il Comune ha tenuto conto in sede istruttoria, tanto che di essi viene fatta specifica menzione nei referti tecnici riguardanti le singole piazzole.

21. Non è dunque possibile ritenere – come fa erroneamente la parte – che attraverso quei medesimi titoli, il Comune abbia, in sostanza, assentito l'insediamento nell'area di strutture aventi funzione residenziale.

22. Ciò chiarito, si deve ancora osservare che, nell'ambito della articolata istruttoria espletata dal Comune, si è accertato che, nel corso degli anni, l'insediamento di cui si discute ha di fatto assunto perlopiù funzioni residenziali, e ciò anche attraverso la realizzazione di opere – quali l'allacciamento diretto delle case mobili e delle roulotte alla rete elettrica, alla rete idrica e a quella fognaria – atte a rendere quelle stesse strutture effettivamente idonee ad essere utilizzate come unità abitative.

23. Questa circostanza porta evidentemente ad escludere che i beni di cui si discute possano essere ascritti alla categoria delle strutture facilmente amovibili, non stabilmente ancorate al suolo, collocate all'interno di strutture ricettive, come tali non necessitanti di titolo edilizio ai sensi dell'art. 3, comma 1, lette. e), punto 5); del d.P.R. n. 380 del 2001 e dell'art. 45, secondo comma, della legge della Regione Lombardia 1 ottobre 2015, n. 27.

24. In proposito si osserva che, come ha di recente chiarito il Consiglio di Stato, per effetto di quanto disposto dal citato art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001 <<...l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, camper e case mobili, può ritenersi 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>> (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 1 aprile 2016, n. 1291).

25. Peraltro, come ammette la stessa ricorrente, diversi utilizzatori delle case mobili e roulotte collocate all'interno dell'insediamento hanno addirittura richiesto al Comune di Azzate l'iscrizione nel registro della popolazione residente; questa circostanza – lungi dal rendere il Comune in qualche modo corresponsabile della situazione di abuso creatasi, posto che l'iscrizione nel registro della popolazione residente, a fronte della constatazione della dimora abituale del richiedente in una struttura collocata all'interno del territorio comunale, costituisce atto dovuto (cfr. T.A.R. Lombardia Milano, sez. IV, 3 maggio 2013, n. 1138) – esclude che i beni di cui trattasi possiedano, non solo il requisito della precarietà strutturale, ma anche quello della precarietà funzionale, confermandosi dunque la necessità del titolo edilizio per la loro installazione.

26. A fronte di tali constatazioni, e a fronte della mancanza di titoli edilizi autorizzanti l'insediamento nell'area di manufatti aventi funzioni residenziali, l'Amministrazione non poteva far altro che sanzionare l'intervento ai sensi dell'art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001.

27. In questo quadro, sono del tutto inconferenti, le argomentazioni di parte volte a sostenere: a) l'insussistenza di vincoli paesaggistici ed idrogeologici comportanti l'inedificabilità assoluta sull'area; b) la compatibilità degli interventi sanzionati con le disposizioni contenute nel PTCP; c) la non necessità delle autorizzazioni prescritte dalla legge per le strutture ricettive; come noto, infatti, la mancanza del titolo edilizio costituisce ragione di per sé sufficiente per fondare l'ordine di demolizione e rimessione in pristino di cui al citato art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001.

28. Per quanto concerne poi il profilo motivazionale, il Collegio deve osservare che, contrariamente da quanto sostenuto dalla ricorrente, non sussistono nel caso concreto quegli elementi che, secondo parte della giurisprudenza, impongono alle amministrazioni di motivare in ordine alle ragioni di interesse pubblico che le inducono ad adottare atti repressivi dell'attività edilizia abusiva. Va invece ricordato in proposito che a tal fine è necessaria la sussistenza di un affidamento qualificato in capo al proprietario, e che quindi: a) l'abuso sia alquanto risalente nel tempo; b) l'attuale proprietario non abbia partecipato all'abuso; c) dopo l'abuso vi sia stato un trasferimento della proprietà del bene e tale trasferimento non sia stato effettuato al fine di eludere l'applicazione delle norme sanzionatorie (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, ord. 2 marzo 2017, n. 1337; id., 18 maggio 2015 n. 2512; id., sez. V, 15 luglio 2013 n. 3847).

29. Nel caso di specie neppure è stata provato che gli abusi sono alquanto risalenti nel tempo, posto che a tal fine occorre far riferimento, non già all'epoca di realizzazione dell'intero insediamento (come pretende di fare l'interessata), ma ai successivi periodi in cui sono state realizzate quelle specifiche opere che hanno conferito carattere abitativo alle singole strutture mobili ivi collocate.

40. In ogni caso l'area è sempre rimasta di proprietà della società ricorrente la quale, come si vedrà nel prosieguo, non può considerarsi completamente estranea agli abusi; sicché è pure carente l'altro requisito necessario affinché, secondo parte della giurisprudenza, possa sorgere l'onere di motivazione rafforzata.

41. Né si può ritenere, per le motivazioni sopra illustrate, che la posizione di particolare affidamento della società proprietaria sia giustificata dall'iscrizione di alcuni fruitori delle case mobili nei registri della popolazione residente; tanto più che tale iscrizione non impedisce certo al proprietario di agire contro coloro che pregiudicano i suoi interessi utilizzando il bene in contrasto con le norme contrattuali.

42. Per tutte queste ragioni le censure esaminate sono infondate.

43. Con altra censura, sempre contenuta nel ricorso introduttivo, la parte deduce l'illegittimità della disposizione dell'atto impugnato che prevede l'acquisizione gratuita al patrimonio comunale in caso di inottemperanza all'ordine di demolizione e ripristino. La ricorrente sostiene infatti di essere proprietario incolpevole che non può subire le conseguenze sanzionatorie conseguenti all'abuso.

44. Anche questa censura è, a parere del Collegio, del tutto infondata atteso che, al di là di ogni altra considerazione, la ricorrente non ha affatto dimostrato di aver assunto iniziative concrete nei confronti degli autori dei singoli abusi, avendo la stessa esclusivamente affermato di aver agito in giudizio nei confronti di uno solo di essi, e ciò a fronte di ben 311 situazioni abusive accertate. A questo proposito occorre richiamare i principi costantemente affermati dalla giurisprudenza secondo cui il proprietario – per dimostrare la sua estraneità all’abuso commesso da altri, ed andare quindi esente dal trattamento sanzionatorio riservato al proprietario colpevole – deve intraprendere iniziative volte ad indurre il vero responsabile ad attivarsi per il ripristino dello stato dei luoghi, in ottemperanza all’ordine impartito dall’Autorità (cfr., fra le tante, Toscana, sez. III, 16 maggio 2012, n. 959).

45. Con un’ultima censura, anch’essa contenuta nel ricorso introduttivo, la parte deduce il vizio di invalidità derivata riproponendo le censure già dedotte nel giudizio RG n. 2409/2011 proposto avverso il PGT comunale, il quale, a dire della parte, avrebbe illegittimamente conferito all’area destinazione ricettiva anziché residenziale.

46. Anche questa censura non merita condivisione giacché (al di là del fatto che il ricorso contro il PGT è stato respinto in primo grado con la sentenza di questo T.A.R. n. 1138 del 2013 cit.), anche ammettendo che il PGT sia effettivamente viziato, ciò non toglie che le strutture sanzionate dall’atto impugnato sono state realizzate in assenza di titolo edilizio e sono quindi abusive, con conseguente necessità per il Comune di intervenire ai sensi dell’art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001.

47. Esaurito l’esame delle doglianze contenute nel ricorso introduttivo, si può passare all’esame dei motivi aggiunti.

48. Parte resistente eccepisce l’inammissibilità dell’impugnazione, rilevando la carenza di interesse della ricorrente ad ottenerne l’annullamento.

49. Ritiene il Collegio che l’eccezione sia fondata in quanto, con gli atti sopravvenuti impugnati con i motivi aggiunti, l’Amministrazione ha provveduto a rideterminare in diminuzione l’area di sedime da acquisire al patrimonio comunale per il caso di mancata ottemperanza all’ordine di demolizione e ripristino.

50. Tali atti hanno dunque effetto solo favorevole per la ricorrente, trovando gli effetti sfavorevoli esclusiva fonte nel precedente provvedimento del 18 ottobre 2011, del quale gli atti più recenti, per le parti non modificate in senso favorevole al destinatario, costituiscono mera conferma. Ne consegue che, effettivamente, la ricorrente non ha interesse ad impugnarli.

51. In conclusione, per tutte le ragioni illustrate, il ricorso introduttivo deve essere respinto, mentre va dichiarata l’inammissibilità dei motivi aggiunti

52. Le spese seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando, come in epigrafe proposto, respinge il ricorso introduttivo e dichiara inammissibili i motivi aggiunti.

Condanna la ricorrente al pagamento delle spese processuali in favore dell’Amministrazione resistente che vengono liquidate in euro 8.000,00 (ottomila), oltre accessori di legge se dovuti.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 29 giugno 2017 con l’intervento dei magistrati:

Mario Mosconi, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Consigliere, Estensore

Floriana Venera Di Mauro, Referendario

L’ESTENSORE

Stefano Celeste Cozzi

IL PRESIDENTE

Mario Mosconi

IL SEGRETARIO