

Pubblicato il 07/05/2024

N. 04103/2024REG.PROV.COLL.

N. 08721/2021 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 8721 del 2021, proposto da Campeggio Free Beach S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Stancanelli, con domicilio eletto presso il suo studio in Firenze, piazza Massimo D'Azeglio, 30;

***contro***

Comune di Bibbona, non costituito in giudizio;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Terza) n. 00369/2021, per l'annullamento dell'ordinanza n. 88 del 9 dicembre 2014 a firma del Responsabile Area Edilizia Privata del Comune di Bibbona.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 aprile 2024 il Cons. Oreste Mario Caputo;

nessuno è presente per parte appellante;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1.E' appellata la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, (Sezione Terza) n. 00369/2021, di reiezione del ricorso proposto da Campeggio Free Beach S.r.l. – titolare dell'omonimo campeggio, ubicato in località Marina di Bibbona e dotato di 450 piazzole, in parte allestite con strutture precarie a disposizione degli ospiti sforniti di autonomi mezzi di pernottamento – avverso l'ordinanza di rimozione del Comune di Bibbona (n. 88 del 9 dicembre 2014), avente ad oggetto le opere realizzate in assenza di titolo edilizio e paesaggistico. Segnatamente, il Comune ha ingiunto la rimozione di 159 case mobili, installate su piazzole allestite dal gestore del campeggio e ricadenti in area sottoposta a vincolo paesaggistico; di 13 case mobili installate su piazzole allestite dal gestore del campeggio e aventi superficie coperta superiore al 50% della superficie della piazzola di riferimento; e di 157 case mobili installate su piazzole allestite da tour operator all'interno del campeggio, in mancanza di autorizzazione paesaggistica e comunque per violazione dell'art. 29 l.r. 42/2000.

2 Nei motivi d'impugnazione, la società ricorrente ha denunciato la genericità del provvedimento impugnato con riguardo alle rimozione di 159 case mobili che non conterrebbe alcuna indicazione circa l'effettiva consistenza delle strutture allestite, le dimensioni delle piazzole interessate dalla presunta eccedenza di copertura e la misura di quest'ultima.

Lacune istruttorie e motivazionali del provvedimento non colmate dalla planimetria fornita dalla stessa ricorrente su richiesta del Comune di Bibbona nell'ambito del contraddittorio procedimentale.

Analogamente, il Comune non avrebbe esaurientemente motivato l'ordine di rimozione di 13 case mobili, installate – in asserita, lamenta la società, e non dimostrata – violazione dell'art. 26 reg.reg. d.P.G.R. n.18/R/2001, su piazzole allestite dal gestore del campeggio perché aventi superficie coperta superiore al 50% della superficie della piazzola.

Carenza motivazione che avrebbe inficiato anche l'ordine di rimozione delle 157 case mobili allestite, su parte delle piazzole del campeggio, adottato senza tenuto conto che le strutture sono state installate da tour operator privati al fine di metterle a disposizione dei propri clienti.

Inoltre, la ricorrente ha denunciato l'errata qualificazione delle opere oggetto di rimozione ritenendole assoggettate a titolo edilizio e paesaggistico.

3. Il Tar ha respinto il ricorso.

Quanto alla rimozione di 159 case mobili, installate su piazzole allestite dal gestore del campeggio alle piazzole, i giudici di prime cure hanno rilevato che le piazzole in questione sono individuate attraverso i rispettivi numeri di identificazione (da 169 a 172; da 174 a 181) e il superamento del limite di copertura è stato rilevato dal Comune grazie all'esame della planimetria richiesta all'interessata e da essa prodotta il 19 novembre 2014.

Accertamenti in fatto, s'aggiunge in sentenza, che fondano l'ordine di rimozione delle "13 case mobili" "mobil home", aventi superficie coperta superiore al 50% della superficie della piazzola

E l'ordine di rimozione delle 157 case mobili, allestite su parte delle piazzole del campeggio, da tour operator privati al fine di metterle a disposizione dei propri clienti, trova giustificazione nella violazione dell'art. 29, comma 1, l.r. 42/2000,

applicabile *ratione temporis*, in forza del quale le piazzole allestite dai turisti che alloggiano nel campeggio debbono di norma ospitare mezzi di pernottamento autonomi e mobili.

Infine, sottolinea il Tar, l'ordine di rimuovere le strutture installate sulle piazzole ricadenti in area sottoposta a vincolo paesaggistico, per la presenza di corso d'acqua inserito negli elenchi previsti dall'art. 142, comma 1, lett. c) d.lgs. 42/2004, è atto dovuto stante l'assenza della relativa autorizzazione paesaggistica.

Né, s'aggiunge in sentenza, la necessità dell'autorizzazione paesaggistica può ritenersi esclusa in virtù della previsione di legge regionale che consentiva la realizzazione di "strutture temporaneamente ancorate al suolo" all'interno dell'area del campeggio, poiché: *"l'unica lettura costituzionalmente praticabile della norma è quella che presuppone il conseguimento dell'autorizzazione paesaggistica, in ossequio al consolidato indirizzo del Giudice delle leggi circa l'appartenenza della materia alla esclusiva competenza del legislatore statale"*.

4. Appella la sentenza Campeggio Free Beach S.r.l.

5. Alla pubblica udienza del 23 aprile 2024 la causa, su richiesta della parte, è stata trattenuta in decisione.

5. Con il primo motivo d'appello, si denuncia l'errore di giudizio in cui sarebbe incorso il Tar nel respingere le censure proposte avverso l'ordine di rimozione delle "case mobili" e "lodge tent" allestite dai tour operator, per violazione e falsa applicazione dell'art. 29, comma 1, l.r. 23 marzo 2000 n. 42 e ss.mm., dell'art. 3 l.7 agosto 1990, n. 241, ed eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione.

5.1 Col secondo motivo, avente ad oggetto l'ordine di rimozione delle strutture e delle piazzole realizzate in assenza del relativo nulla osta paesaggistico, l'appellante deduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 146 d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 e dell'art. 1 d.P.R. 9 luglio 2010 n. 139, recante "procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità".

I motivi d'appello – riproductivi sul punto dei motivi d'impugnazione dedotti in prime cure – muovono da un comune denominatore, sì da giustificare la trattazione congiunta: il Comune non avrebbe verificato in concreto la reale situazione delle strutture, realizzate in conformità alla disciplina regionale all'interno del campeggio e strettamente strumentali alla sosta ed a soggiorno di turisti.

Ad avviso dell'appellante, non sarebbe stata disposta alcuna indicazione specifica circa l'effettiva consistenza delle strutture allestite, della dimensione della piazzola, e, soprattutto, dell'eccedenza di copertura rispetto al limite del 50% imposto dalla normativa regionale, costringendo così il destinatario del provvedimento a un vero e proprio (illegittimo, come tale) “atto di fede” circa l'accertamento compiuto.

Mentre, la contestata violazione dell'art. 29, comma 1, l.r. 42/2000, terrebbe in non cale conto il ruolo assunto che, in conformità alla norma regionale contestata, utilizza le strutture da egli stesso allestite con mezzi autonomi, subaffittandole a propri clienti.

Nello specifico, quanto all'assenza d'autorizzazione paesaggistica, l'appellante precisa che la compatibilità ambientale dell'intero compendio in cui consiste il camping, verificata al momento del rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività turistica-ricettiva, previo parere favorevole della Soprintendenza, assorbirebbe l'accertamento sul rispetto esteriore della disciplina norma vincolistica.

Sicché, aggiunge l'appellante, l'installazione o meno di “strutture temporaneamente ancorate al suolo per l'intero periodo di permanenza del campeggio nell'area autorizzata” rappresenta un mero “accidente”, non idoneo a mutare concretamente la percezione della struttura ricettiva, già valutata nella sua interezza.

6. I motivi sono fondati ai sensi e nei limiti di seguito precisati.

7. Nell'economia della decisione è bene precisare, in fatto, che l'attività di campeggio, regolarmente autorizzata (cfr., atto n. 35/2002), è esercitata fin dal 22 febbraio 2002 e, in forza di SCIA del 2 marzo 2012, la consistenza del campeggio è stata ampliata.

In fase istruttoria, il Comune non ha accertato in concreto l'avvenuto superamento della quantità massima di "copertura" della superficie della piazzola ammessa.

8. Il superamento del limite di copertura è stato rilevato dal Comune sulla base della sola planimetria prodotta dalla stessa appellante che, proprio in ragione del contenuto della propria produzione nel procedimento, contesta *more geometrico* la conclusione tratta dal Comune.

Sicché, l'amministrazione locale, anziché istruire *motu proprio* e autonomamente il procedimento, ha ricavato dalla planimetria una sorta di *contra se pronuntiatio* sull'avvenuto sfioramento della quantità massima di copertura, che ha dato direttamente causa all'ordine di rimozione di 159 case mobili.

L'autonomo accertamento della violazione da parte del Comune era tanto più necessario per il fatto di essere prodromo o presupposto giuridico per la qualificazione dell'attività di installazione come attività edilizia abusiva, comportante, ex art. 31 T.U. ed. la sanzione demolitoria.

9. Con riguardo alla qualificazione delle opere, è incontrovertibile che le strutture precarie sono conformi all'art. 29 l.r. 23 marzo 2000 n. 42, recante il T.U. delle leggi regionali in materia di turismo, e agli artt. 25 e 26, del relativo regolamento di attuazione (D.P.G.R. 23.4.2001, n. 18/R).

Le strutture allestite a cura del titolare sono state realizzate ai sensi dell'art. 25, comma 5, reg. cit., tanto che – come riconosciuto dalla Regione Toscana – “le case mobili installate all'interno dei Campeggi possono vedersi riconosciute le caratteristiche di “temporaneità” e quindi soddisfano la condizione prevista

dall'art. 78 c. 1 lett. b) della L.R.T. 1/05” e quindi “non (sono) soggette a Permesso di Costruire”.

9.1 In via sistematica, per meglio definire la controversia, occorre richiamare in materia la disciplina statale edilizia e paesaggistica.

Quanto alla prima, l'art. 3, comma 1, lett. e.5) del T.U. dell'edilizia, assoggetta a permesso di costruire *“l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili,.....salvo che siano installati, con temporaneo anco-raggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno di turisti».*

La norma, attinente al profilo urbanistico-edilizio, demanda alle normative di settore delle Regioni la definizione più articolata delle caratteristiche costruttive e della tipologia degli allestimenti mobili idonei a determinare una trasformazione stabile del territorio.

9.2 Con riguardo alla normativa dettata in tema d'autorizzazione paesaggistica – ritenuta dal Tar ex se ostativa all'accoglimento della censura proposta avverso l'ordinanza di rimozione delle strutture non assistite da relativo nulla osta paesaggistico – va posta l'attenzione sul regime giuridico che disciplina la realizzazione del campeggio.

La realizzazione di un campeggio – o, comunque, di struttura ricettiva all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti – con plurimi manufatti ed impianti destinati ad ospitare e garantire servizi per il soggiorno di clientela è un intervento di trasformazione urbanistica del territorio assoggettato, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. e), T.U., a permesso di costruire

La disposizione stabilisce, fra l'altro, che sono “interventi di nuova costruzione”, assoggettati al previo rilascio del permesso di costruire ex art. 10, comma 1, lett. a), t.u.e., «quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti».

Sicché, laddove come nel caso in esame, il campeggio ricada in zona paesaggisticamente vincolata, l'intervento richiede, ex art. 146 d.lgs.42/2004, l'autorizzazione paesaggistica, titolo necessario per "lavori di qualsiasi genere" che incidano sull'assetto di territori vincolati.

9.3 In definitiva, dal richiamato quadro normativo emerge che:

*i)* il campeggio, insistente in zona tutelata, per essere realizzato deve – già a monte – conseguire l'autorizzazione paesaggistica ( in assenza della quale esso è totalmente e radicalmente illegittimo ma allora andrebbe valutata la necessità di esercitare l'autotutela su permissioni rilasciate da lungo tempo senza le preve valutazioni paesaggistiche mentre nella specie si è solo ordinata la rimozione delle case mobili senza mettere in discussione la legittimità del campeggio );

*ii)* viceversa, anche al fine di garantire la possibilità al gestore di modulare, anno per anno, l'offerta turistica ricettiva del campeggio alle esigenze del mercato, la collocazione temporanea e stagionale di dette strutture – che adempiano esclusivamente a finalità di alloggio transitorio, rimanendo in loco per la sola durata del soggiorno dei vacanzieri, che usufruiscono dei diversi servizi messi a disposizione del campeggio – va ritenuta, almeno in astratto fatta salva diversa verifica in concreto, influente sotto il profilo dell'assetto del territorio, declinato nella duplice e concorrente prospettiva urbanistico-edilizia e paesaggistica ( anche al fine di verificarne l'assoggettabilità ad autorizzazioni paesaggistiche semplificate a certe condizioni ) ;

*iii)* all'opposto, nel caso in cui dette strutture mobili non siano destinate ad una occupazione transitoria del suolo, ma ad una utilizzazione perdurante nel tempo, l'alterazione del territorio non

può considerarsi temporanea, precaria o irrilevante, anche e soprattutto a fini paesaggistici (cfr., da Cons. St., sez. VI, 4 settembre 2015, n. 4116; da ultimo, Id., sez. VII, 8 marzo 2024 n. 2276).

Va da sé che l'aspetto della permanenza nel tempo delle strutture va valutato “nella sostanza e sul campo”, posto che, ad esempio, l'amovibilità dal suolo dei manufatti non è da sola sufficiente ad escludere la permanenza, rilevando piuttosto la presenza di collegamenti a sottoservizi, quali fognature, energia elettrica, gas, ecc. o dall'esistenza di qualsiasi altra circostanza in grado di far desumere una destinazione dei manufatti ad esigenze stabili e permanenti nel tempo;

9.4 Accertamenti, va sottolineato, che, come denunciato dall'appellante, il Comune ha del tutto pretermessi.

10. Ad analoga conclusione deve giungersi con riguardo alla violazione dell'art. 29, comma 1, l.r. 42/2000.

Il Comune ha contestato la violazione della norma sul rilievo che le piazzole allestite nel campeggio per i turisti non ospitano mezzi di pernottamento autonomi e mobili, di volta in volta allestite da chi ne usufruisca, bensì strutture preesistenti.

In disparte la considerazione che la descritta situazione di fatto, ritenuta *contra legem*, si protrae dal

2002, le strutture in questione sono allestite dal tour operator e non dal gestore.

L'ordinanza impugnata ordina la rimozione delle strutture sebbene, nella parte motiva, non individua con precisione il ruolo assunto dal tour operator e la frequenza degli eventuali avvicendamenti dei medesimi tour operator che, in conformità alla norma regionale contestata, utilizzano le strutture da loro stessi allestite con mezzi autonomi, subaffittandole a propri clienti.

Dal punto di vista formale, l'art. 29, comma 1, l.r. 42/200 è rispettato: le piazzole ospitano mezzi di pernottamento autonomi e mobili di volta in volta allestite da

chi ne usufruisce, a meno che non risultino circostanze di fatto differenti che devono essere oggetto di specifico accertamento.

Peraltro nella specie si è ritenuta – lo si ripete senza alcun accertamento sul campo - violata da parte del gestore la normativa regionale che fa riferimento ad una soglia non superiore al 40% delle piazzole per legittimare strutture ancorate al suolo (si riporta il testo dell'art. 29 della legge regionale n. 42 del 2000 :

“1. Sono campeggi le strutture ricettive a gestione unitaria, aperte al pubblico, attrezzate su aree recintate per la sosta e il soggiorno di turisti provvisti, di norma, di mezzi di pernottamento autonomi e mobili. I campeggi possono altresì disporre di ristorante, bar e altri servizi accessori.

2. È consentita in non più del 40 per cento delle piazzole l'installazione di strutture temporaneamente ancorate al suolo per l'intero periodo di permanenza del campeggio nell'area autorizzata, allestite dal titolare o gestore e messe a disposizione degli ospiti sprovvisti di mezzi propri di pernottamento”).

A fronte dell'ordinanza di demolizione impugnata – che omette di considerare la reale vicenda sottesa alla norma ritenuta violata, protrattasi da tempo – le argomentazioni espresse dal Tar per respingere il motivo di censura denunciante il difetto di motivazione, ancorché euristicamente corrette ed apprezzabili, paiono fuor d'opera, palesandosi come integrazione, *ex officio iudicis*, della motivazione, posto che il Comune non si è costituito in nessuno dei due gradi di giudizio.

11. Conclusivamente l'appello è fondato e, per l'effetto, in riforma dell'appellata sentenza, deve essere accolto il ricorso di prime cure ed annullati gli atti impugnati ai sensi e nei limiti della motivazione.

12. La non perspicua cornice normativa entro cui la vicenda dedotta in giudizio s'inscrive giustifica la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma dell'appellata sentenza, accoglie il ricorso di prime cure ed annulla gli atti impugnati ai sensi e nei limiti della motivazione.

Compensa le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 aprile 2024 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Oreste Mario Caputo, Consigliere, Estensore

Giordano Lamberti, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere

Lorenzo Cordi', Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Oreste Mario Caputo**

**IL PRESIDENTE**  
**Giancarlo Montedoro**

IL SEGRETARIO