

N. 00474/2015REG.PROV.COLL.  
N. 07876/2014 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex articoli 38 e 60 del c.p.a. pronunciata sul ricorso numero di registro generale 7876 del 2014 proposto da Claudio Massimo Fabbri e Paola Bocchini, rappresentati e difesi dall'avv. Stefano Spinelli, con domicilio eletto presso Maccarone & Associati Studio Legale in Roma, corso Vittorio Emanuele II n. 173;

contro

Comune di Rimini, in persona del Sindaco “pro tempore”, rappresentato e difeso dall'avv. Maria Assunta Fontemaggi, con domicilio eletto presso l'avv. Maria Teresa Barbantini in Roma, Via Caio Mario, 7;

per la riforma

della sentenza breve del T.A.R. EMILIA-ROMAGNA -BOLOGNA -SEZIONE I, n. 535/2014, resa tra le parti, concernente demolizione di opere abusive e riduzione in pristino;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;  
Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Rimini;  
Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del 25 novembre 2014 il cons. Marco Buricelli e uditi per le parti gli avvocati Spinelli e Barbantini, per delega di Fontemaggi;

Visti gli articoli 38 e 60 c. p. a. ;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto che:

## FATTO e DIRITTO

1. i signori Claudio Massimo Fabbri e Paola Bocchini hanno chiesto al Tar Emilia Romagna –Bologna di annullare l’ordinanza prot. n. 11220 del 18.1.2013 con la quale il Comune di Rimini ha disposto, ai sensi degli articoli 31 del d.P.R. n. 380/01 e 13 della l. reg. n. 23/04, la demolizione di un’opera eseguita in assenza di titolo, insistente in Zona E1 -Zona agricola normale ex art. 31.1. del PRG, consistente in un “manufatto su ruote delle dimensioni di mt 7,50 x 9,60 = mq 72 con tamponamenti laterali in cartongesso e copertura rigida a quattro falde inclinate, altezza ml 3,43, utilizzato come civile abitazione”; e il conseguente ripristino dello stato dei luoghi entro 90 giorni dalla notifica dell’ordinanza;

2. con la sentenza oggetto del presente appello il Tar, nella resistenza del Comune di Rimini, ha respinto il ricorso e ha condannato i ricorrenti a rimborsare le spese di causa al Comune osservando in sintesi che:

-il manufatto va qualificato come “nuova costruzione” dato che implica una stabile, ancorché non irreversibile, trasformazione urbanistico

-edilizia del territorio preordinata a soddisfare esigenze non precarie sotto il profilo funzionale e della destinazione dell’immobile;

-la natura di stabile abitazione della struttura è confermata dagli stessi ricorrenti (oltre che dalla documentazione fotografica allegata ai verbali di accertamento), che vi hanno anzi ottenuto residenza anagrafica (dal 1999), numerazione toponomastica (dal 2004) e allacciamenti alle utenze;

-non assumono rilievo i materiali impiegati, l’eventuale precarietà strutturale e la mancanza di fondazioni, se tali elementi non si traducano in un uso contingente e limitato nel tempo;

-il carattere permanente dell’illecito edilizio e l’interesse pubblico alla repressione dell’abuso escludono che possa avere rilievo il lungo lasso di tempo trascorso tra l’epoca dell’abuso e l’emissione dell’ordinanza di demolizione e che detto arco temporale obblighi l’amministrazione a valutare un eventuale affidamento;

- l’attribuzione di residenza e numerazione civica, citati dai ricorrenti come elementi a proprio favore, non sono affatto indici di una ritenuta regolarità edilizia, assumendo rilievo, appunto, soltanto sotto il profilo anagrafico e toponomastico, senza implicare, diversamente da quanto ritengono i ricorrenti, alcuna valutazione di natura edilizia e senza poter ingenerare alcun affidamento in capo ai privati né implicare un aggravamento de ll’onere di motivazione in caso di applicazione di sanzioni edilizie;

3. il Fabbri e la Bocchini hanno proposto “appello con istanza cautelare” contestando statuizioni e

argomentazioni della sentenza e riproponendo nella sostanza i motivi adottati nel ricorso di primo grado:

-non verrebbe in rilievo un manufatto edilizio né un intervento di nuova costruzione, trattandosi di manufatto mobile su due ruote;

-il Comune avrebbe dapprima ingenerato, in capo agli appellanti, un affidamento incolpevole circa la legittimità della loro situazione, attribuendo la residenza e la numerazione toponomastica previo sopralluogo (v. schizzo dello stato dei luoghi Ufficio SIT -Toponomastica, del Comune di Rimini, 31.3.2004, doc. 6 fasc. app.), salvo poi mutare avviso, a distanza di oltre 10 anni, senza spiegare le ragioni di questo cambiamento di atteggiamento dopo un così lungo periodo di tempo e senza motivare sulla ponderazione dei diversi interessi coinvolti, violando l'affidamento maturato in capo ai privati;

-a distanza di un così lungo periodo di tempo il Comune avrebbe viceversa dovuto considerare l'affidamento legittimo e incolpevole ingenerato in capo ai privati da parte dell'Ente;

-in questa situazione il Comune avrebbe dovuto motivare l'ordinanza di demolizione in maniera più stringente;

4. l'Amministrazione comunale di Rimini si è costituita deducendo l'infondatezza del gravame e insistendo per il rigetto dell'appello, vinte le spese;

5. l'appello è infondato e va respinto, la sentenza del Tar va confermata. E infatti:

- anzitutto, l'art. 3, lett. E/5) del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 riconduce, tra l'altro, alla nozione di "intervento di nuova costruzione" "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, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee";

-la giurisprudenza di questo Consiglio ha costantemente affermato che, ai fini del rilascio del permesso di costruire, debba parlarsi di "nuova costruzione" in presenza di opere che comunque implicino una stabile -ancorché non irreversibile- trasformazione urbanistico -edilizia del territorio preordinata a soddisfare esigenze del privato non precarie, ma destinate a prolungarsi nel tempo, sotto il profilo funzionale e della destinazione dell'immobile (v. Cons. St. , sez. IV, n. 4214 del 2012, sez. VI, n. 986 del 2011 e sez. IV, n. 6615 del 2007);

-guardando da vicino il caso in esame non vi sono dubbi sul fatto che, come correttamente affermato dal Tar, e diversamente da quanto ritenuto dagli appellanti, il fabbricato mobile su ruote, delle dimensioni di 72 mq. , collocato in zona agricola, è destinato a soddisfare esigenze prolungate

di carattere abitativo implicando una stabile, ancorché non irreversibile, trasformazione edilizia del territorio e un'alterazione rilevante dello stato dei luoghi (assai significativa, per quanto riguarda dimensioni e destinazione del manufatto a stabile abitazione degli appellanti, la documentazione fotografica prodotta in giudizio);

-circa la riproposta violazione del principio del legittimo affidamento e la rilevata carenza di motivazione dell'ordinanza di demolizione va rammentato anzitutto che, per costante giurisprudenza:

-la repressione degli abusi edilizi è espressione di attività strettamente vincolata e non soggetta a termini di decadenza o di prescrizione, potendo la misura repressiva intervenire in ogni tempo, anche a notevole distanza dall'epoca della commissione dell'abuso;

-l'illecito edilizio ha carattere permanente; esso si protrae e conserva nel tempo la sua natura, e l'interesse pubblico alla repressione dell'abuso è "in re ipsa". L'interesse del privato al mantenimento dell'opera abusiva è necessariamente recessivo rispetto all'interesse pubblico all'osservanza della normativa urbanistico -edilizia e al corretto governo del territorio. Non sussiste alcuna necessità di motivare in modo particolare un provvedimento col quale sia stata ordinata la demolizione di un manufatto, quando sia trascorso un lungo periodo di tempo tra l'epoca della commissione dell'abuso e la data dell'adozione dell'ingiunzione di demolizione, poiché l'ordinamento tutela l'affidamento solo qualora esso sia incolpevole, mentre la realizzazione di un'opera abusiva si concretizza in una volontaria attività del costruttore "contra legem". Non può ammettersi cioè un affidamento meritevole di tutela alla conservazione di una situazione di fatto abusiva, in forza di una legittimazione fondata sul tempo. Colui che realizza un abuso edilizio non può dolersi del fatto che l'amministrazione lo abbia prima in un certo qual modo avvantaggiato, adottando solamente a notevole distanza di tempo i provvedimenti repressivi dell'abuso non sanabile (v. "ex plurimis", Cons. St. , IV, 3182/2013, VI, 6072/2012 e IV, 4403 /2011, 79/2011, 5509/2009 e 2529/2004);

-non si ignora che per un diverso orientamento, più sensibile alle esigenze del privato, su cui v. Cons. St. , sez. V, nn. 883/2008 e 3270/2006, "il lungo lasso di tempo trascorso dalla commissione dell'abuso" e "il protrarsi dell'inerzia dell'amministrazione preposta alla vigilanza" potrebbero ingenerare un affidamento in capo al privato, rispetto al quale graverebbe sul Comune un "onere di congrua motivazione" circa il "pubblico interesse, evidentemente diverso da quello al mero ripristino della legalità, idoneo a giustificare il sacrificio del contrapposto interesse privato";

-si ritiene, tuttavia, di non condividere l'orientamento suddetto. Va invece accolta la tesi per cui, come si è già visto (v. , "ex multis", Cons. St. , IV, n. 79/11 e, ivi, numerosi riferimenti giurisprudenziali aggiuntivi), "l'ordine di demolizione, come tutti i provvedimenti sanzionatori in materia edilizia, è atto vincolato che non richiede una specifica valutazione delle ragioni di interesse pubblico né una comparazione di quest'ultimo con gli interessi privati coinvolti e sacrificati né una motivazione sulla sussistenza di un interesse pubblico concreto ed attuale alla demolizione, non potendo neppure ammettersi l'esistenza di alcun affidamento tutelabile alla conservazione di una situazione di fatto abusiva, che il tempo non può giammai legittimare" (conf. CdS, IV, n. 4403/11);

-né sono individuabili nella specie atti o comportamenti dell'Amministrazione comunale dai quali possa desumersi il formarsi di un legittimo affidamento in capo ai responsabili dell'abuso, rilevando e avendo effetti, l'attribuzione della residenza e della numerazione civica, come correttamente affermato in sentenza, soltanto sotto il profilo anagrafico e toponomastico, senza implicazioni di carattere edilizio;

- in conclusione, l'appello va respinto e la sentenza di primo grado confermata;

- le spese del grado di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge confermando, per l'effetto, la sentenza impugnata.

Condanna gli appellanti a rimborsare al Comune di Rimini le spese, i diritti e gli onorari del presente grado di giudizio, che si liquidano in complessivi € 2000,00 (euro duemila/00), oltre ad accessori se dovuti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 25 novembre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Stefano Baccarini, Presidente  
Giulio Castriota Scanderbeg, Consigliere  
Roberta Vigotti, Consigliere  
Andrea Pannone, Consigliere  
Marco Buricelli, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA  
Il 02/02/2015

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

