



LA ROULOTTE AD USO ABITAZIONE PERMANENTE E' NUOVA COSTRUZIONE

Disposizione tecnico-organizzativa (DTO 13/2016)¹ *(ai sensi dell'articolo 7/III del RUE e del c. 7, art. 4, L.R. n. 15/2013)*

Il problema che si pone è il seguente: è legittimo destinare una roulotte (o camper) ad abitazione permanente? Ed è legittimo stabilirvi quindi la propria residenza?

Il diritto alla residenza è di tutti. Cosa significa essere residenti in un Comune? In poche parole vuole dire che la persona vive abitualmente sul territorio comunale, in genere - ma non necessariamente - dormendo ad un indirizzo preciso (non importa se un castello, un appartamento, una stanza, una casetta, una baracca, una tenda, una roulotte, una grotta, i piloni di un ponte od altro ancora).

Avere la residenza anagrafica (cioè essere registrati negli archivi del Comune) là dove realmente si vive è un diritto della persona (anche se è un "senza tetto", cioè senza una casa "normale", che sia giuridicamente utilizzabile come civile abitazione, appunto con un classico "tetto"). Un diritto da cui ne derivano molti altri: il diritto alle cure del servizio sanitario nazionale, il rilascio della carta di identità, il diritto all'assistenza sociale, l'iscrizione alle liste per l'assegnazione degli alloggi che il Comune ha a disposizione, il diritto di voto in una serie di elezioni politiche e amministrative (quest'ultimo solo per i cittadini italiani o comunitari). Non solo i "senza tetto", ma anche le persone "senza fissa dimora" hanno diritto ad avere una residenza anagrafica. Se una persona gira l'Italia senza mai fermarsi (perché è un venditore ambulante, o perché riceve ospitalità due mesi in un dormitorio di Roma, altri due mesi a Milano e così di seguito per tutto l'anno) e non ha già una residenza anagrafica nel Comune dove è nato o dove ha vissuto in precedenza, ha diritto a stabilire in uno dei comuni che frequenta la propria residenza anagrafica nella sua qualità di persona "senza fissa dimora", la quale potrebbe essere contemporaneamente che persona "senza tetto".

Mentre il "senza tetto" è un residente che vive veramente nel Comune dove ha la residenza, il "senza fissa dimora" è invece una persona che, per non rinunciare a una serie di diritti, elegge (cioè sceglie) la sua residenza anagrafica individuando tra più comuni quello nel quale si sente più a casa sua (e dove potrà chiedere aiuto sociale, scheda elettorale, ecc.).

La legge impone ai comuni di iscrivere all'anagrafe sia i "senza tetto" che i "senza fissa dimora". Il "senza tetto" potrà chiedere di essere iscritto nel luogo dove abita effettivamente (ad esempio, al km 14,2 della Via XXXX, sotto il tal cavalcavia, ...); oppure potrà chiedere di essere iscritto come se non avesse un indirizzo proprio, assieme alle persone "senza fissa dimora", ad un indirizzo su di una strada che non esiste ma che viene scelta di fantasia dal Sindaco del Comune (alcuni comuni, invero con ben poca fantasia, chiamano per esempio questa strada: via della casa comunale, o via del Municipio, ecc.). A Roma ad esempio, su iniziativa della Comunità di Sant'Egidio, una delibera della Giunta Comunale (n. 84, del 26 febbraio 2002) permette alle persone senza fissa dimora di

¹ *La presente Disposizione Tecnico Organizzativa riveste carattere regolamentare.*

isciversi ad un indirizzo fittizio, ovvero in Via Modesta Valenti². È una via del tutto virtuale, ma allo stesso tempo reale, perché permette ai suoi residenti di non essere immediatamente identificati come "barboni", cosa che accadrebbe nel caso risultasse sui documenti di identità la residenza in Via della casa comunale, o altro di simile. Sempre a Roma - ma la stessa cosa accade anche in altre città, che hanno seguito il buon esempio della giunta capitolina - il Comune si è messo d'accordo con alcune associazioni di volontariato e permette alle persone "senza tetto" o "senza fissa dimora" di iscriversi all'indirizzo che queste associazioni indicano (di solito una mensa, un dormitorio, o un centro di ascolto). Si tratta di un altro modo, legittimo, di dare la residenza anagrafica a chi è senza un tetto o non dimora sempre nel Comune ma lo ha scelto come suo Comune di residenza. Questo però non autorizza il Sindaco (cioè gli uffici dell'anagrafe) a rifiutare l'iscrizione anagrafica alle persone senza fissa dimora che chiedano invece di essere iscritti direttamente presso Via Modesta Valenti; né, tanto meno a rifiutarla a coloro che un alloggio, anche se improprio, ce l'hanno, magari dentro una roulotte od una baracca.

La residenza è infatti un diritto fondamentale di libertà (quello di scegliere la città dove vivere) e un tratto irrinunciabile della personalità (ciascuno, infatti, appartiene ad una comunità ed ha diritto a risultarne membro, anche se è indigente). Se si è stranieri, poi, l'iscrizione anagrafica assume significati ulteriori, perché il suo decorso influisce sulla concessione della cittadinanza e sull'ottenimento della carta di soggiorno. Non si tratta, insomma, di un diritto di carta da sottovalutare, ma della premessa necessaria per fare della città una società inclusiva, non delimitata dal censo ma davvero universale.

Quanto al luogo, materialmente inteso, da considerarsi come dimora e, se accompagnato dall'abitudine, elevabile a residenza anagrafica, non vi sono particolari limiti poiché, secondo la circolare del Ministero dell'Interno n. 8 del 1995 "non può essere di ostacolo alla iscrizione anagrafica la natura dell'alloggio, quale ad esempio un fabbricato privo di licenza di abitabilità ovvero non conforme a prescrizioni urbanistiche, grotte, alloggi in roulotte".

Infatti, secondo tale Circolare del Ministero dell'Interno, "la funzione dell'anagrafe è essenzialmente di rilevare la presenza stabile, comunque situata, di soggetti sul territorio comunale, né tale funzione può essere alterata dalla preoccupazione di tutelare altri interessi anch'essi degni di considerazione, quale ad esempio l'ordine pubblico, l'incolumità pubblica, per la cui tutela dovranno essere azionati idonei strumenti giuridici, diversi tuttavia da quello anagrafico".

La circolare determina l'irrelevanza delle caratteristiche del luogo fisico ascrivibile a dimora e dunque dovrebbe inibire quelle prassi locali volte al rifiuto di iscrizione anagrafica presso abitazioni non convenzionali. Conseguentemente, neanche le abitazioni convenzionali, ma con precarie condizioni igienico-sanitarie, possono escludersi dall'iscrizione anagrafica.

Ciò premesso è del tutto pacifico che è possibile ottenere la residenza anagrafica anche presso una roulotte o un camper.

In questo caso gli interessati saranno considerati persone senza fissa dimora e potranno accedere ad una speciale assegnazione di residenza. Poi dovranno provvedere a stabilire il domicilio presso l'abitazione di un parente o di un amico, in modo da garantire comunque la reperibilità.

A prescindere dalla natura dell'alloggio quindi, si ha comunque diritto alla residenza. Però, per essere davvero in regola, la roulotte dovrà essere allacciata all'energia elettrica, alle fogne e a tutti gli altri servizi. Proprio perché la roulotte sarà considerata a pieno titolo come un'abitazione.

Il Ministero dell'Interno ha avuto modo di rispondere compiutamente al seguente problema (che è utile riportare per intero):

Il sindaco del Comune di XXX pone il seguente testuale quesito:

"Un signore che vive in camper è proprietario di un terreno edificabile nel Comune, ha stranamente ottenuto allaccio luce acqua e fognatura, adesso lui, la sorella ed un altro parente vivono in tre camper sul terreno edificabile, creando disordine, intolleranza da parte dei vicini che vorrebbero che io li allontanassi. L'ufficio anagrafe ha concesso loro la residenza in quella via senza numero civico.

-Li posso allontanare?

-Se li posso allontanare, per quali leggi?"

Il Ministero ha così risposto:

Ai sensi del Codice Civile, Libro Primo "Delle persone e della famiglia", Titolo III "Del domicilio e della residenza" art. 43, 2° comma, la residenza è nel luogo di abituale dimora ossia nel luogo ove abitualmente si esplica la vita familiare e sociale di un soggetto.

I principali riferimenti normativi a tutela del diritto alla residenza hanno addirittura rango costituzionale, infatti la Repubblica Italiana, nella sua Carta Costituzionale prevede all'art. 3 che tutti i cittadini hanno

² Modesta Valenti era una donna che viveva alla stazione termini. Un giorno ebbe un malore ma non fu soccorsa "perché era sporca"

pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali e che sia compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

Mentre all'art. 16 stabilisce che ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza.

Con il D.P.R. del 30 maggio 1989, n. 223 "Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente" è stato novellato l'istituto dell'Anagrafe della popolazione residente, definito come la raccolta sistematica dell'insieme delle posizioni relative alle singole persone, alle famiglie ed alle convivenze che hanno fissato nel Comune la residenza, nonché delle posizioni relative alle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel Comune il proprio domicilio (art. 1 comma 1) e disciplinate, rispettivamente agli art. 7 e 11 le iscrizioni e le cancellazioni anagrafiche.

Al riguardo si ricorda che l'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente viene effettuata:

- a) per nascita;
- b) per esistenza giudizialmente dichiarata;
- c) per trasferimento di residenza da altro Comune.

La cancellazione dall'anagrafe della popolazione residente viene effettuata:

- a) per morte, compresa la morte presunta giudizialmente dichiarata;
- b) per trasferimento della residenza in altro Comune o all'estero, nonché per trasferimento del domicilio in altro Comune per le persone senza fissa dimora;
- c) per irreperibilità accertata a seguito delle risultanze delle operazioni del censimento generale della popolazione, ovvero, quando, a seguito di ripetuti accertamenti, opportunamente intervallati, la persona sia risultata irreperibile.

Poiché il problema dell'iscrizione anagrafica in situazioni fuori dall'ordinario periodicamente si ripropone nelle varie realtà locali, il Ministero dell'Interno – con la Circolare 29 maggio 1995, n. 8 ha dettato "Precisazioni sull'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente di cittadini italiani".

Si ritiene opportuno riportare alcuni stralci della suddetta circolare (e della successiva del gennaio 1997) perché in esse si affronta una fattispecie analoga al quesito posto dal Comune istante fornendo chiarimenti e indirizzi.

"In relazione a recenti notizie, riportate con evidenza dagli organi di stampa, circa il comportamento seguito da un'amministrazione comunale nell'esaminare le richieste di iscrizione anagrafica avanzate da cittadini italiani, questo Ministero, nell'ambito delle proprie competenze istituzionali, ritiene necessario effettuare alcune puntualizzazioni sulla tematica in questione, affinché da parte dei sindaci venga adottata una linea di condotta uniforme su tutto il territorio nazionale evitando, così, le discriminazioni a danno dei cittadini da comune a comune. Pertanto il sindaco quale ufficiale di anagrafe e di Governo, nell'esaminare le domande di iscrizione anagrafica presentate dai cittadini italiani, deve osservare scrupolosamente la legislazione vigente. Orbene, dall'esame di detta normativa si evince che la richiesta di iscrizione anagrafica, che costituisce un diritto soggettivo del cittadino, non appare vincolata ad alcuna condizione, né potrebbe essere il contrario, in quanto in tal modo si verrebbe a limitare la libertà di spostamento e di stabilimento dei cittadini sul territorio nazionale in palese violazione dell'art. 16 della Carta costituzionale.

Alla luce delle suesposte considerazioni appaiono pertanto contrarie alla legge e lesive dei diritti dei cittadini quei comportamenti adottati da alcune amministrazioni comunali che, nell'esaminare le richieste di iscrizione anagrafica, chiedono una documentazione comprovante lo svolgimento di una attività lavorativa nel territorio comunale, ovvero la disponibilità di un'abitazione, e magari, nel caso di persone coniugate, la contemporanea iscrizione di tutti i componenti il nucleo familiare, ovvero procedono all'accertamento dell'eventuale esistenza di precedenti penali a carico del richiedente l'iscrizione.

Nel rammentare che il concetto di residenza, come affermato da costante giurisprudenza e da ultimo dal Tribunale Amministrativo Regionale del Piemonte con sentenza depositata il 24 giugno 1991, è fondato sulla dimora abituale del soggetto sul territorio comunale, cioè dall'elemento obiettivo della permanenza in tale luogo e soggettivo dell'intenzione di avervi stabile dimora, rilevata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle relazioni sociali, occorre sottolineare che non può essere di ostacolo alla iscrizione anagrafica la natura dell'alloggio, quale ad esempio un fabbricato privo di licenza di abitabilità ovvero non conforme a prescrizioni urbanistiche, grotte, alloggi in roulotte.

Con la successiva Circolare 15 gennaio 1997, n° 2 rubricata "Anagrafe della popolazione residente -iscrizione - apposizione di condizioni – inammissibilità" lo stesso Ministero dell'Interno torna sull'argomento, rivolgendosi ai Prefetti: «Con precedente circolare MIACEL n. 8 del 29 maggio 1995, questo Ministero ha diramato precise disposizioni sulla puntuale ed esatta gestione dell'anagrafe da parte di signori sindaci, nella loro qualità di ufficiali di Governo, richiamando l'attenzione degli stessi sulle conseguenze, non solo di ordine penale ma anche amministrative, cui può dare luogo, la creazione di impedimenti, non previsti da norme legislative, all'iscrizione in anagrafe».

In particolare veniva sottolineato che l'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente dei cittadini italiani, non è sottoposta ad alcuna condizione, come si evince chiaramente non solo dalla legge 24 dicembre 1954, n. 1228 e dal successivo decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, ma altresì dalla costante giurisprudenza della Corte di Cassazione.

Unico requisito, è la corrispondenza che deve intercorrere tra la situazione di fatto e quanto dichiarato dall'interessato.....

Ciò premesso, atteso il ripetersi di tali inammissibili episodi,... si invitano le SS.LL. ad effettuare la più accurata sorveglianza sulla gestione delle anagrafi da parte di signori sindaci, procedendo, se del caso, ad adottare tutti quei provvedimenti a tutela della dignità della persona, non esclusa la segnalazione all'autorità giudiziaria".

La giurisprudenza ha costantemente inteso distinguere nell'ambito del concetto di residenza un elemento oggettivo, costituito dalla stabile permanenza in un luogo, ed un elemento soggettivo, costituito dalla volontà di rimanervi (si vedano ad esempio le sentenze della Cassazione: Sez. I del 21 giugno 1955 n. 1925, Sez. I del 17 ottobre 1955 n. 3226, Sez. II del 17 gennaio 1972 n. 126, del 5 febbraio 1985, n. 791, Sez. II del 14 marzo 1986, n. 1738).

Tale soggettività deve essere un elemento "rivelato dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle normali relazioni sociali" (Cass., Sez II, 14 marzo 1986, n. 1738) cioè deve essere reso conoscibile ai consociati attraverso la condotta del soggetto.

Sentenza n. 10257 del 2.6.2003 del Tribunale di Milano: "Deve innanzi tutto ritenersi che nel caso di autorizzazione all'iscrizione all'anagrafe si è in presenza di un'attività vincolata ab origine, priva di alcun potere discrezionale attribuito all'amministrazione, se non di carattere meramente interpretativo. Il Comune, quale ufficiale del Governo, è tenuto esclusivamente a dare applicazione alle norme regolanti la materia, sicché in capo al cittadino richiedente che ha eletto esclusivamente il domicilio, sorge un diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica quale persona senza fissa dimora. Il rigetto della domanda di iscrizione all'anagrafe deve nel caso di specie considerarsi non scusabile, vista la sussistenza dei presupposti per l'accoglimento, a facile accertabilità degli stessi e la mancanza di discrezionalità nell'ambito del potere puramente accertativo della PA".

Quindi ne deriva che la residenza è comunque una situazione di fatto, alla quale deve tendenzialmente corrispondere una situazione di diritto contenuta nelle risultanze anagrafiche. La richiesta di residenza non può quindi essere vincolata ad alcuna condizione e tantomeno può essere limitata la libertà di spostamento dei cittadini e la scelta di stabilirsi sul territorio dove desiderano, pena la violazione dell'art. 16 della Costituzione.

L'unico requisito è la corrispondenza che deve intercorrere tra la situazione di fatto e quanto dichiarato dall'interessato rispetto al suo luogo di dimora abituale.

L'iscrizione anagrafica non è infatti legata all'unità immobiliare, ma all'effettività della dimora abituale in quel luogo ossia alla realtà abitativa familiare. Pertanto i comportamenti rivolti ad ulteriori verifiche al di là della dimora abituale si configurano quali aggravanti del procedimento amministrativo e passibili di denuncia da parte del cittadino.

Si ribadisce che attualmente non possono essere da ostacolo alla iscrizione anagrafica la natura dell'alloggio quale ad esempio il fabbricato non conforme alle prescrizioni urbanistiche, la grotta, la roulotte o la baracca di legno.

La residenza, secondo il nostro Codice Civile, è quel luogo in cui una persona ha la propria dimora, che è data dal Comune di normale abitazione, dove abitualmente espliciamo la vita familiare e sociale. La residenza per la legge italiana si distingue poi dal domicilio, che è invece il luogo dove la persona stabilisce la sede principale dei suoi affari o interessi, che può anche essere l'abitazione di un'altra persona (amici o parenti) presso cui si potrà indicare un recapito. La residenza anagrafica è un diritto irrinunciabile perché da esso ne derivano tanti altri, come il diritto di voto, il diritto all'assistenza sanitaria e sociale, il diritto al rilascio della carta d'identità ed anche obblighi. Per tutti, quello del pagamento delle imposte municipali.

Da quanto sopra, ne deriva che non può essere di ostacolo alla iscrizione anagrafica la natura dell'alloggio per cui, in linea astratta e teorica, ben si potrebbe chiedere la residenza in un determinato Comune, indicando come alloggio un'autocaravan o una roulotte. Ma perché tutto sia in regola, si dovrebbe trattare di un veicolo collegato a un determinato luogo con l'allaccio all'energia, alle fogne, ai servizi ecc. Insomma, in tutto e per tutto - anche materialmente - una stabile abitazione. Diversamente, chi dovesse decidere di andare a vivere in un camper vero, di quelli con le ruote, con il motore e in grado di spostarsi e viaggiare, allora rientrerebbe nella categoria dei "senza fissa dimora", per i quali è prevista una specifica e apposita procedura di assegnazione della residenza. E, in tale caso, per garantire la reperibilità del residente/itinerante presso il Comune, questi dovrebbe anche eleggere il proprio domicilio presso parenti o amici in possesso di un domicilio stabile, tradizionale. Assodato che la residenza è un diritto fondamentale che non può essere negato e che la natura e/o il decoro dell'alloggio è irrilevante ai fini del suo riconoscimento, l'altra questione, correlata, è quella relativa alla possibilità di avere la residenza in un campeggio. La cosa non appare possibile. E la ragione per la quale non si può avere la residenza in un campeggio deriva dalla sua destinazione che è quella di struttura ricettiva all'area aperta, dunque non residenziale. Nel campeggio (come nell'albergo che è un'altra forma di struttura ricettiva) per definizione vengono ospitate persone per motivi di turismo o di lavoro, dunque, non per risiedervi. E d'altra parte anche dal punto di vista urbanistico-edilizio, i campeggi non sono ubicati in zone residenziali, per cui adibire i manufatti a residenze, sarebbe una violazione delle relative norme. Quindi pare senz'altro condivisibile la scelta dei titolari di tali strutture, onde evitare di incorrere in violazioni di legge e nelle relative sanzioni, di non consentire ai propri clienti di fissare la residenza presso di loro.

Il secondo comma dell'art. 4 della Legge anagrafica (Legge 24 dicembre 1954, n. 1228) impone all'Ufficiale d'anagrafe di ordinare gli accertamenti necessari ad appurare la verità dei fatti denunciati dagli interessati. Si desume chiaramente che il potere-dovere dell'Ufficiale d'anagrafe è quello di disporre gli accertamenti per effetto dell'avvenuta presentazione di una dichiarazione dell'interessato diretti proprio a verificare la corrispondenza tra quanto dichiarato e quanto attuato nella realtà dei fatti.

Avere la residenza anagrafica (cioè essere registrati negli archivi della popolazione del Comune) là dove realmente si vive è un diritto della persona (anche se è un "senza tetto", cioè senza una casa "normale", che sia giuridicamente utilizzabile come civile abitazione). Si tratta di un diritto che ne innesca molti altri: il diritto alle cure del servizio sanitario nazionale, al rilascio della carta di identità, il diritto all'assistenza sociale, l'iscrizione alle liste per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, il diritto di voto in una serie di elezioni politiche e amministrative (quest'ultimo solo per i cittadini italiani o comunitari). Non solo i "senza tetto", ma anche le persone senza fissa dimora hanno diritto ad avere una residenza anagrafica. La legge impone ai comuni di iscrivere all'anagrafe sia i "senza tetto" che i "senza fissa dimora". La residenza è infatti un diritto fondamentale di libertà (quello di scegliere il luogo dove vivere) e un tratto irrinunciabile della personalità (ciascuno, infatti, appartiene ad una comunità ed ha diritto a risultarne membro.

Si sono portate quindi sopra in rassegna le disposizioni di legge, a partire da quelle di rango costituzionale, sino alle circolari del Ministero dell'Interno, per sottolineare, tra l'altro, come il Sindaco sia in rapporto di dipendenza gerarchica impropria nell'esercizio delle funzioni di Ufficiale di Governo e come tale sottoposto al controllo prefettizio, risultando comunque inserito, ancorché per via funzionale, nell'ambito delle strutture che fanno capo al Ministero dell'Interno, il quale esercita la tutela e garantisce l'unità di indirizzo nella materie di competenza dello Stato.

Da questa disamina della normativa in materia, condotta sul versante delle attribuzioni del Sindaco nei servizi di competenza statale, ne consegue con chiarezza che non sussistono ragioni per allontanare i cittadini camperisti e che l'Ufficio Comunale ha operato correttamente nel rilasciare loro la residenza.

Neanche il Codice della Strada (C.d.S.) approvato con il D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 riesce a fornire qualsivoglia appiglio per l'"allontanamento" perorato dal sindaco istante.

Il "camper", ovvero con dicitura tecnica, l'autocaravan secondo la definizione del Codice, è qualificato come autoveicolo avente una speciale carrozzeria ed attrezzato permanentemente per essere adibito al trasporto e all'alloggio di sette persone al massimo, compreso il conducente (art. 54, c. 1, lett. m), del C.d.S.).

Ai fini della circolazione stradale in genere e agli effetti dei divieti di cui agli artt. 6 e 7 del Codice, gli autocaravan sono soggetti alla stessa disciplina prevista per gli altri veicoli (art. 185, c. 1). La loro sosta, ove consentita, non costituisce campeggio, attendamento e simili se essi poggiano sul suolo

esclusivamente con le ruote, non emettono deflussi propri e non occupano la sede stradale in misura eccedente il proprio ingombro (art. 185, c. 2).

E' vietato lo scarico di residui organici e di acque chiare e luride su strade e aree pubbliche, al di fuori di appositi impianti di smaltimento igienico-sanitario (art. 185, c. 4).

Il divieto di sosta per soli autocaravan può essere previsto dalle amministrazioni locali solo qualora il provvedimento escluda dalla sosta anche tutti gli altri veicoli con analoghe caratteristiche dimensionali e di massa e solo se legittimato da oggettive situazioni d'intransitabilità.

Si ha campeggio, attendamento o simili, ogni qualvolta non si rientri nelle condizioni di sosta come sopra previste. Ciò significa, ad esempio, che l'aver appoggiato uno scalino per terra, che permetta un più agevole accesso all'autocaravan, integra già un'ipotesi di campeggio e non di sosta.

Considerato che campeggiare esula dalla semplice circolazione dei veicoli, è prevista per gli enti territoriali, proprietari delle strade, la facoltà di limitare tale possibilità ad aree attrezzate adeguatamente allo scopo.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti Dipartimento per i Trasporti Terrestri Direzione Generale della Motorizzazione, ha più volte chiarito con apposite direttive ai sensi dell'art. 35, comma 1, del Codice della Strada, le linee guida in materia di circolazione e sosta delle autocaravan. Ma è ancora il Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali-Direzione Centrale per l'Amministrazione Generale e per gli Uffici Territoriali di Governo-Direzione Generale UTG, a diramare la circolare prot. 277 in data 14/01/2008 rubricata, per l'appunto: *"Direttiva del Ministero dei Trasporti ai sensi dell'art. 35 comma 1 del Codice della Strada. Linee guida in materia di circolazione e sosta delle autocaravan"*, rivolta ai Sindaci affinché ne tengano conto nell'esercizio delle relative competenze.

Qui si argomenta nel modo seguente:

«...La limitazione alla circolazione stradale e alla sosta per la particolare categoria di veicoli in esame appare illegittima nel caso di autocaravan che poggino sulla sede stradale con le proprie ruote, senza emettere deflussi propri e che non occupino la sede stradale nella misura eccedente il proprio ingombro, in assenza di ostacoli atti a giustificarli. Già con la Legge 336/91 il legislatore era intervenuto, per evitare gli annosi contenziosi tra i proprietari dell'autoveicolo atucaravan e Pubblici Amministratori, con una ratio semplice e chiara, portatrice di una serie di innovazioni identificabili, almeno, nei seguenti punti fondamentali:

- *la conferma che le autocaravan sono autoveicoli e sono parificati a tutti gli altri autoveicoli;*
- *la netta distinzione tra il "sostare" e il "campeggiare";*
- *l'obbligo all'allestimento di impianti igienico-sanitari su strade, autostrade e campeggi al fine di tutelare l'igiene pubblica del territorio, raccogliendo i residui organici e le acque chiare e luride raccolti negli impianti interni delle autocaravan;*
- *la possibilità per il Comune di prevedere l'allestimento di aree attrezzate riservate alla sosta e al parcheggio delle autocaravan, al fine di sviluppare il turismo itinerante praticato con detti autoveicoli. Un intervento, pertanto, complessivamente teso a promuovere e non ad impedire la circolazione alle autocaravan. Tali principi, contenuti nella Legge sopraccitata, sono stati in toto recepiti nel Nuovo Codice della Strada...».*

La circolare passa poi ad analizzare nel dettaglio alcune fattispecie concrete che hanno dato luogo ad ordinanze dei pubblici amministratori che prestano il fianco a rilievi critici, soffermandosi in particolare sul divieto di circolazione per motivi di ordine e sicurezza pubblica e sui presunti abusi di carattere igienico-sanitario.

Il concetto di ordine pubblico che, com'è noto, trova riscontro in sede legislativa nell'art. 159, comma 2, del D.Lgs. 112/98 è *"inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale. Il Ministero dei Trasporti fa rilevare che il concetto di sicurezza pubblica è più ristretto riferendosi alla salvaguardia della incolumità e integrità fisica, patrimoniale e morale dei cittadini. Sarebbero, pertanto, viziati da illegittimità sotto il profilo dell'eccesso di tutela quei provvedimenti che richiamassero in situazioni non rispondenti al reale stato dei fatti o comunque in modo generico esigenze di "tutela dell'ordine, della sicurezza e dalla quiete pubblica"*.

In altri casi viene vietata la sosta e la circolazione alle autocaravan sulla base di un'ordinanza motivata dalla necessità di salvaguardare l'immagine e, soprattutto, l'igiene e la sanità pubblica. Il Pubblico Amministratore giustifica il proprio provvedimento sostenendo che il suo obiettivo è solo quello di frenare *"... abusi di carattere igienico-sanitario connessi allo scarico d'acque nere e bianche sulla pubblica via ..."*, ovvero di *"...prevenire qualsivoglia pericolo di infezioni virali o di malattie infettive, la cui insorgenza può verificarsi per l'incontrollato e disordinato deposito di liquami e materie organiche oltre che dei rifiuti solidi ..."*. Si

osserva, tuttavia, che spesso le ordinanze contingibili e urgenti motivate sulla base dell'esigenza di tutela dell'igiene pubblica, stante la genericità delle espressioni usate e l'assenza di qualsivoglia altro elemento indicatore, limitano la circolazione delle autocaravan sulla base di motivi che non sono certo riconducibili alle affermate esigenze di prevenzione degli inquinamenti. D'altronde, le autocaravan, per il loro allestimento, che comprende serbatoi di raccolta delle acque inerenti cucina e bagno, sempre che siano debitamente ed idoneamente utilizzate, sono veicoli di per sé non idonei a mettere in pericolo l'igiene pubblica.

Del resto i cittadini in questione stanno campeggiando in un'area sottratta all'uso pubblico, di cui, addirittura, uno di loro risulta titolare del diritto di proprietà. L'area risulta attrezzata di allacciamenti ad acqua, luce e fognatura. Quest'ultimo servizio, come si è visto, risulta essenziale per lo scarico di residui organici e di acque chiare e luride raccolte negli impianti interni delle autocaravan da convogliare agli impianti di smaltimento igienico-sanitario, che, si presume, avvenga secondo criteri di buona tecnica.

Qui occorre ancora precisare non ci si trova dinnanzi ad un vero e proprio campeggio, cioè ad una struttura e ad un esercizio ricettivo destinato al pubblico e disciplinato dalla normativa sui campeggi.

L'art. 16 della legge regionale del Piemonte 31/08/1979, n. 54 e s.m.i., ad esempio, recante, per l'appunto, la disciplina dei complessi ricettivi all'aperto al 4° comma prevede che:

"In deroga alle norme di cui alla presente legge è consentito l'insediamento di un massimo di 3 tende o caravan presso aziende agricole che forniscano i servizi essenziali, dandone semplice comunicazione al Comune. Il Comune può, in relazione ad esigenze locali, autorizzare l'elevazione del numero di tende o caravan ad un massimo di 10 richiedendo in tal caso che vengano assicurati l'approvvigionamento idrico e i servizi igienici e lo smaltimento dei rifiuti.

Il comma 5, peraltro, dispone che le prescrizioni della legge non si applichino per gli allestimenti ricettivi all'aperto che non presentino le caratteristiche di pubblico esercizio, dovendosi tali allestimenti assoggettare alla normativa vigente in materia edilizio-residenziale".

Sotto gli aspetti edilizi la disciplina è rinvenibile nel D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 e s.m.i. recante il "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia", che all'art. 3 "Definizioni degli interventi edilizi" comma 1 lettera e 5) recita: "Ai fini del presente testo unico si intendono per: e) "interventi di nuova costruzione", quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti. Sono comunque da considerarsi tali: e5) 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"³, e all'art. 10 "Interventi subordinati a permesso di costruire" stabilisce che "Costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati a permesso di costruire: a) gli interventi di nuova costruzione;..".

Al riguardo si segnala la sentenza n. 4974 della Corte di Cassazione Penale Sez. III, 31/01/2008 (Ud.17/12/2007), laddove si sostiene, addirittura, la configurabilità in lottizzazione abusiva della trasformazione di strutture mobili (camper e roulotte) in vere e proprie unità abitative permanenti.

«La trasformazione di strutture mobili (camper e roulotte) in vere e proprie unità abitative permanenti può far ravvisare in concreto una condotta lottizzatoria (in specie quando l'attività di campeggio assuma dimensioni consistenti e si componga anche di edifici di servizio che denotano una stabilità di realizzazione e producono un impatto rilevante sul territorio). Sicché, costituiscono lottizzazione quegli interventi che mutano le caratteristiche dell'insediamento e/o del territorio in misura tale da far sorgere una non prevista esigenza di misure di urbanizzazione oppure da richiedere misure di urbanizzazione di entità maggiore o diversa rispetto a quelle previste. Si configura il "fumus" del reato di lottizzazione abusiva (e conseguente provvedimento di sequestro preventivo) laddove una struttura adibita a campeggio, sia pure debitamente autorizzata, venga radicalmente mutata, per effetto di opere edilizie non autorizzate e di roulotte posizionate stabilmente a terra e, dunque, non più agevolmente trasportabili, in uno stabile insediamento abitativo di rilevante impatto negativo sull'assetto territoriale. In questa prospettiva un insieme di interventi che snaturino le caratteristiche originarie di un campeggio, per quanto esso sia debitamente autorizzato, possano in linea di principio comportare, se complessivamente valutati, la violazione dell'art. 44, lett.c) del citato d.P.R. n. 380 del 2001».

³ Il testo riportato è quello riferito alla versione originaria. Al momento, a seguito delle modifiche apportate dall'art. 41, comma 4, legge n. 98 del 2013, poi dall'art. 10-ter della legge n. 80 del 2014, il testo è il seguente:

"e.5) 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 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 dei turisti".

La sentenza, ancorché interessante, non pare applicabile alla fattispecie in esame stante la sua esiguità. Certamente la posa stabile e continuata di strutture mobili quali camper e roulotte al fine di soddisfare esigenze abitative non temporanee comporta la necessità del rilascio del permesso di costruire ai sensi del combinato disposto degli articoli del D.P.R. 380/2001 sopra richiamati. L'Amministrazione Comunale valuterà, sulla base delle informazioni di cui dispone e degli accertamenti che vorrà effettuare, se ricorrono le condizioni per l'applicazione delle sanzioni previste dalla vigente normativa in materia di illeciti edilizi, fatto comunque salvo l'istituto dell'accertamento di conformità previsto dall'art. 36 del D.P.R. 380/2001.

Paiono sussistere le condizioni per interloquire in termini propositivi con i cittadini "camperisti", rappresentando la possibilità di regolarizzazione della loro permanenza nel Comune, anche in considerazione del fatto che il loro insediamento già insiste su di un terreno edificabile (si presume a fini residenziali), per il quale dovrebbe essere corrisposta la relativa imposta comunale sugli immobili.

Paradossalmente la ricerca normativa fornisce esiti di possibile integrazione anziché di allontanamento di cittadini orientati verso pratiche di vita diverse dall'ordinario. Il quesito non fornisce ulteriori elementi per valutare i reali motivi di "disordine e di intolleranza da parte dei vicini".

Si ritiene che tali comportamenti possano trovare previsione e composizione anche per via sanzionatoria nel regolamento comunale di polizia locale, che dovrebbe avere le finalità di promuovere l'ordinata e civile convivenza, garantire la sicurezza dei cittadini, tutelare il decoroso svolgimento della vita cittadina, nonché disciplinare le attività e i comportamenti dei cittadini al fine del buon andamento della comunità locale.

La necessità dunque di permesso di costruire può riguardare differenti tipologie di fabbricati e manufatti nel nostro ordinamento: in particolare vogliamo soffermarci sulla disciplina del titolo abilitativo per quello che riguarda roulotte, camper e case mobili.

A tal riguardo infatti il Decreto Casa (decreto legge 47/2014 convertito il 23 maggio 2014 dalla legge n. 80) ha modificato la disciplina preesistente (vedi nota precedente), creando una rilevante innovazione attraverso una (apparentemente) piccola modifica (rispetto alla seconda versione del punto e5, dell'art. 3 del TUE, avvenuta a seguito delle modifiche apportate dall'art. 41, comma 4, legge n. 98 del 2013). È infatti venuto meno l'obbligo, ed esclusivamente in questo caso, di acquisire il titolo abilitativo edilizio per questa particolare tipologia di manufatti (camper e roulotte) qualora siano poste all'interno di strutture ricettive all'aperto.

La disciplina previgente (a seguito della prima modifica), contenuta nel Testo Unico per l'Edilizia (DPR 380/2001), inseriva roulotte e camper all'interno della grande categoria degli interventi di nuova costruzione, vincolandone pertanto l'installazione al previo permesso di costruire, in tutti i casi, sia all'interno sia all'esterno delle strutture ricettive.

La vecchia norma era, con tutta probabilità, ritenuta eccessivamente penalizzante per le attività turistiche. Per ovviare a questo "deficit" di efficacia disciplinare, è bastato sostituire una parola nel dettato normativo: "e salvo che" ha preso il posto di "ancorché" ..., e così la rilevante modifica è stata attivata nell'ordinamento.

La novella legislativa non dovrebbe cagionare effetti nefasti sul territorio (anche se alcuni esperti hanno palesato il dubbio che tale novità possa favorire fenomeni di tipo speculativo): ovviamente l'importante è che ad essa venga data corretta applicazione. In tal senso assume rilievo il fatto che la norma si sostanzia alla stregua di una deroga ai principi generali, facendo esclusivo riferimento ai manufatti installati nell'ambito di strutture ricettive all'aperto (in piena conformità alla disciplina regionale di settore).

Particolare interesse, in materia di camper e roulotte, assume poi il concetto di stagionalità dell'installazione: l'ancoraggio di queste strutture infatti può essere soltanto temporaneo e non stagionale (ovvero ripetitivo). Qualora infatti dovesse concretizzarsi il requisito della stagionalità (ovverosia la ciclicità dell'installazione) verrebbe meno il carattere della precarietà. La "permanenza" del manufatto infatti farebbe scattare gli obblighi di titolo abilitativo.

Ovviamente, nel caso in cui dovesse venire meno la destinazione turistica del terreno o della struttura al cui interno sono posizionati i camper, questi ultimi dovranno essere immediatamente rimossi a spese dei proprietari (o di coloro che li hanno installati).

Vi è da segnalare una recentissima sentenza interessante per il permesso di costruire e le roulotte: è la n. 57 del 21 gennaio 2016, della seconda sezione del Tar Veneto ove si rammenta che ricorda che l'art. 3 del D.P.R. n. 380/2001 (Testo unico Edilizia), alla lettera e) definisce interventi di nuova costruzione "quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite nelle lettere precedenti (ovvero, interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro e risanamento conservativo e di ristrutturazione edilizia)" e riporta un elenco di interventi che rientrano sempre in questa categoria.

Abbiamo detto “nuova” sentenza perché, dal punto di vista della giurisprudenza fondamentale di riferimento sul tema, eravamo rimasti alla III Sezione del Tribunale Amministrativo Regionale della Toscana, con la sentenza n. 1263, del 17 settembre 2013 che affermava, appunto, che nei casi in cui i manufatti hanno caratteristiche tali da alterare visibilmente lo stato dei luoghi, modificano in maniera permanente e significativa l’assetto urbanistico-edilizio del territorio, allora è necessario il preventivo rilascio del permesso di costruire.

Tra gli interventi a cui fa riferimento la sentenza n. 57/2016 alla lettera e.5), sono previsti “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”.

Il legislatore identifica le nuove costruzioni non tanto per le loro caratteristiche costruttive, quanto per il loro uso: se non è destinato a soddisfare esigenze di carattere non temporaneo.

La realizzazione di strutture prive di rilevanza sotto l’aspetto edilizio-urbanistico, necessarie per la conduzione del fondo a destinazione agricola non necessitano di permesso di costruire poiché, per la loro minima rilevanza, non potrebbero incidere in modo apprezzabile sugli interessi protetti dalla legge.

Mentre nei casi in cui i manufatti hanno caratteristiche tali da indurre univocamente a ritenere che si è in presenza di costruzioni che alterano visibilmente e notevolmente lo stato dei luoghi, modificano in maniera permanente e significativa l’assetto urbanistico-edilizio del territorio è necessario il preventivo rilascio del permesso di costruire.

Nel caso analizzato dal TAR, le opere realizzate dal ricorrente in assenza di titolo edilizio integrano quelle di cui alla lettera e. 5, in quanto, le quattro roulotte e l’autocarro trovati sul lotto di proprietà del ricorrente vengono utilizzati stabilmente come abitazione, sono collegati a un sistema di approvvigionamento dell’acqua; sono allacciati alla rete dell’energia elettrica; insistono su terreno di proprietà dei medesimi ricorrenti. Le opere realizzate dal ricorrente sono riconducibili alla categoria della nuova costruzione e soggette al regime del permesso di costruire...Quindi, le ordinanze di demolizione adottate dal Comune sono legittime.

Nella fattispecie decisa dal Tribunale veneto un soggetto proponeva infatti ricorso avverso un’ordinanza mediante la quale erano state ingiunte la demolizione e la rimessione in pristino dei luoghi; il provvedimento era stato emesso da un comune a seguito di due sopralluoghi effettuati nel terreno di proprietà del privato stesso, al quale era stata rimproverata la presenza di quattro roulotte ed un autocarro, adibiti ad abitazione della propria famiglia ivi sistemata, senza che sussistesse alcuna autorizzazione all’uso rilasciata da parte della P.A.

Il privato aveva fatto presente che quei beni, tra l’altro dotati di impianti idraulici ed elettrici, rappresentassero le uniche possibilità alloggiative della famiglia, priva di alternative sul punto. L’ente locale, ritenuta la non condivisibilità di una simile giustificazione, emanava l’atto poi gravato sostenendo l’impossibilità di far rientrare quei mezzi nel novero delle opere precarie che, secondo l’art. 3, comma 1, lett. e.5 del D.P.R. 380/2001 (c.d. “Testo Unico dell’Edilizia”), consentono la loro posa senza autorizzazione; tale evenienza è infatti prevista solo qualora i beni siano “diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee”, cosa evidentemente non accaduta in quel caso.

Orbene, poiché l’eccezione alla regola è subordinata alla verifica della sussistenza dell’effettiva temporaneità di quelle necessità cui si sostiene siano preordinati i beni, il T.A.R. Veneto, appurata la non sussimibilità in tale categoria degli automezzi oggetto dell’ordinanza impugnata, ha respinto il ricorso, atteso l’incontestato (tanto più che sono stati gli stessi occupanti a dichiararne di averne fatta propria abitazione) utilizzo permanente dei medesimi.

In tal senso si era espressa anche la III Sezione del Tribunale Amministrativo Regionale della Toscana, con la sentenza n. 1263, del 17 settembre 2013 già citata, in merito alla realizzazione di alcuni manufatti costituiti da travatura portante in legno tamponata sui lati con telo verde ombreggiante e parzialmente con pannelli plastici e coperta superiormente con telo verde ombreggiante e pannelli plastici.

Internamente le strutture si presentano pavimentate parte in pannelli plastici ad incastro poggiati sul terreno e parte con ghiaia, suddivisi in ambienti, di cui uno è adibito ad uso gabinetto con inserito WC con la predisposizione di ulteriori due punti di scarico, il tutto collegato ad un pozzetto di raccolta a sua volta adducente a fossa Imhoff.

Anche la III Sezione del Tribunale Amministrativo Regionale della Toscana, con la sentenza n. 1020, del 11 aprile 2008, ritiene che la realizzazione dei manufatti in argomento, nonché l’installazione di roulotte necessitano di permesso di costruire, in quanto non si tratta di strutture precarie e contingenti, destinate a soddisfare bisogni occasionali e ad essere definitivamente rimosse dopo un breve uso, ma di beni adibiti ad usi

ripetuti nel tempo, come conferma la presenza degli allacciamenti fognari ed elettrici. Si tratta pertanto, di costruzioni urbanisticamente rilevanti, giacché ciò che rileva a tal fine è l' idoneità del manufatto ad incidere sul preesistente assetto edilizio in modo non occasionale.

Dunque, in sintesi, il permesso di costruire è necessario per «*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 non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee*». Ciò indipendentemente dalle caratteristiche dell'opera: se in muratura e incorporata al suolo con fondazioni o in altro modo fisso, oppure se in elementi prefabbricati e ricomposti e semplicemente poggiata su strutture emergenti dal suolo o sul suolo direttamente.

L'art. 10-ter della legge 23/05/2014, n. 80 (modificando il punto e5, dell'art. 3 del TUE) ha escluso però dal regime del permesso di costruire gli anzidetti manufatti qualora 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.

Appare opportuno ricordare, in relazione a tale ultima previsione normativa, che l'art. 3, comma 9, della legge 23/07/2009, n. 99 (*Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*) aveva disposto che:

«Al fine di garantire migliori condizioni di competitività sul mercato internazionale e dell'offerta di servizi turistici, nelle strutture turistico-ricettive all'aperto, le installazioni e i rimessaggi dei mezzi mobili di pernottamento, anche se collocati permanentemente, per l'esercizio dell'attività, entro il perimetro delle strutture turistico-ricettive regolarmente autorizzate, purché ottemperino alle specifiche condizioni strutturali e di mobilità stabilite dagli ordinamenti regionali, non costituiscono in alcun caso attività rilevanti ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici».

In seguito all'emanazione di tale disposizione normativa si era diffuso il fenomeno dell'allestimento in maniera permanente, all'interno di aree destinate a strutture turistico-ricettive all'aperto, di strutture abitative fornite di ruote che, però, lungi dal conferire una configurazione veicolare, si ponevano come un elemento meramente secondario (se non addirittura fittizio) del manufatto complessivo, non essendo funzionalmente destinate a consentire la mobilità abituale e la circolazione (ma facilitanti piuttosto, in via estremamente residuale, l'eventuale rimozione o amovibilità).

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 278 del 22/07/2010, ha dichiarato, però, l'illegittimità della disposizione in oggetto, in quanto essa introduceva una disciplina risolvendosi in una normativa dettagliata e specifica che non lasciava alcuno spazio al legislatore regionale, violando l'art. 117, comma 3 della Costituzione, che attribuisce al legislatore statale di prescrivere criteri e obiettivi in materia di governo del territorio mentre è riservata alla normativa regionale di dettaglio l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere tali obiettivi (c.d. "legislazione concorrente").

La giurisprudenza nel tempo è sempre stata concorde, ad esempio:

- «*L'installazione di un prefabbricato in via permanente comporta una trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e necessita del previo atto concessorio ai sensi dell'art. 1 L. 28 gennaio 1977, n. 10, in assenza del quale risultano applicabili le sanzioni di cui all'art. 7 L. 28 febbraio 1985, n. 47*» (C. Stato, sez. II, 10 luglio 1996, parere n. 2074/94, Min. II pp., in Cons. Stato, 1997, I, 1504);
- «*Occorre concessione edilizia per la realizzazione di una tettoia prefabbricata, allorché risulti che essa abbia rilevanti dimensioni (nella specie, metri tredici virgola dieci per otto virgola quaranta in pianta) ed abbia una funzione di carattere non transitorio (nella specie, la tettoia era destinata all'esercizio della ristorazione estiva)*» (T.a.r. Emilia-Romagna, sez. II, 27 febbraio 2001, n. 178, in Giust. amm., 2001, 1062);
- «*I prefabbricati debbono essere installati previo rilascio di concessione edilizia, allorché comportino alterazione non occasionale ed assolutamente precaria dello stato dei luoghi, indipendentemente dalle tecniche di ancoraggio al terreno; in particolare deve ritenersi necessario il rilascio di una concessione edilizia per la realizzazione di un prefabbricato destinato a ricovero di attrezzi agricoli*» (Cons. giust. amm. sic., sez. giurisdiz., 2 luglio 1997, n. 258, in Giust. amm. sic., 1997, 836).
- «*La concessione edilizia è sempre necessaria per le case prefabbricate in quanto, a prescindere da un sistema di ancoraggio al suolo, vanno considerate vere e proprie costruzioni; tale necessità del resto discende dalla alterazione dello stato dei luoghi e dalla destinazione in genere di tale tipo di struttura alla soddisfazione di esigenze di carattere durevole, a prescindere dalla tecnica e dai materiali impiegati per la realizzazione della struttura stessa. Un prefabbricato che pure avendo la parvenza della mobilità (come nella specie, avendo le ruote carattere soltanto simbolico e costituendo soltanto congegni esterni che potenzialmente consentono gli spostamenti) costituisce una vera e propria*

- costruzione, in quanto incardinato al suolo con accorgimenti tecnici per garantirne la stabilità, necessita della concessione edilizia» (C. Stato, sez. V, 3 aprile 1990, n. 317);
- «È configurabile il reato di costruzione edilizia abusiva (art. 44, 1° comma, lett. b), D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 nell'ipotesi di installazione su un terreno, senza permesso di costruire, di strutture mobili quali camper, roulotte e case mobili, sia pure montate su ruote e non incorporate al suolo, aventi una destinazione duratura al soddisfacimento di esigenze abitative (nella specie di trattava di case prefabbricate munite di ruote gommate)» (Cass. pen., sez. III, 23 marzo 2011, n. 25015);
 - «Anche per case mobili, camper e roulotte è necessario il permesso di costruire quando queste, a prescindere da uno stabile legame con il suolo, siano destinate ad esigenze, di tipo abitativo, lavorativo, o di deposito, a carattere duraturo; anche in questi casi, in caso di inottemperanza all'ordine di demolizione, segue l'acquisizione dell'area di sedime al patrimonio comunale» (T.a.r. Toscana, sez. III, 29 luglio 2009, n. 1319, in Foro toscano, 2009, fasc. 3, 57);
 - «Le nuove tecniche in uso nella costruzione dei fabbricati impongono di ritenere come costruzione edilizia, per la quale è dovuta la licenza dell'autorità amministrativa, anche l'installazione di un prefabbricato non infisso né incorporato al suolo mediante fondazioni, ma che, per la sua forza di gravità, si immedesima con il terreno sottostante, inerendovi con caratteristiche obiettive di stabilità e con capacità di trasformare in modo durevole l'area occupata ed utilizzata definitivamente a scopo edilizio» (Cass. pen., sez. III, 8 marzo 1989, n. 3536, Marengo);
 - «Le strutture abitative mobili che, pur avendo la parvenza della mobilità, disponendo esternamente di congegni che potenzialmente ne consentono gli spostamenti (cd. ruote simboliche), sono vere e proprie costruzioni incardinate al suolo, con accorgimenti tecnici, per garantirne la materiale stabilità, sono equiparate alle costruzioni, ai fini del rilascio della licenza edilizia prescritta dalla L. 17 agosto 1942, n. 1150. Ai sensi della L. 21 marzo 1958, n. 326, che disciplina i complessi ricettivi complementari a carattere turistico-sociale, l'autorizzazione prefettizia non è sostitutiva della licenza edilizia, di competenza del sindaco» (C. Stato, sez. V, 11 dicembre 1981, n. 695, in Cons. Stato, 1981, I, 1453);
 - «In punto di diritto la giurisprudenza ha invece rilevato che il deposito di una roulotte all'interno di un suolo privato debba qualificarsi quale costruzione urbanisticamente rilevante in presenza di indici in grado di supportare il carattere non precario della installazione» (cfr. T.A.R. Campania Napoli, Sez. IV, 5 maggio 2003, n. 4435; T.A.R. Catanzaro n. 530 del 27 aprile 1999; T.A.R. Genova n. 202 del 3 maggio 1999);
 - «È configurabile il reato di costruzione edilizia abusiva nell'ipotesi di prefabbricato, sia pure montato su ruote e non incorporato al suolo, avente una destinazione duratura per soddisfare esigenze abitative dell'imputato (fattispecie relativa a carrozzone adibito a deposito mobili)» (Cass. pen., sez. III, 13 ottobre 1982, n. 9116, Beghello, in Riv. pen., 1983, 610);
 - «L'obbligo della licenza edilizia può escludersi soltanto quando il manufatto prefabbricato su ruote sia destinato a sopperire a necessità meramente contingenti e transitorie, per essere subito dopo rimosso e trasferito altrove (nella specie: trattavasi di casa mobile sistemata su telaio poggianti su ruote gommate bilanciate da supporti di ferro, non allacciata alle reti della distribuzione della corrente elettrica e dell'acqua potabile)» (Cass. pen., 12 gennaio 1979, in Giust. pen., 1979, II, 689);
 - «E' configurabile il reato di costruzione edilizia abusiva nell'ipotesi di installazione, senza permesso di costruire, di strutture mobili quali camper, roulotte e case mobili, sia pure montate su ruote e non incorporate al suolo, aventi una destinazione duratura al soddisfacimento di esigenze abitative. Non rileva, quindi, la più o meno facile amovibilità, ma la destinazione ad abitazione ed il soddisfacimento di esigenze non meramente temporanee» (Cassazione Penale, sez. 3, n. 25015, del 23.3.2011);
 - «Ciò che rileva ai fini della qualificazione della roulotte come costruzione è la destinazione impressale: qualora ... funga da abitazione, occorre conseguire il permesso di costruire per essere installata e mantenuta nell'area di sedime» (Cons. St., Sez. V, 27 aprile 2012, n. 2450);
 - «L'installazione di roulotte, camper, imbarcazioni o di strutture prefabbricate secondo un costante e consolidato orientamento giurisprudenziale deve essere necessariamente assentita da idonea licenza abilitativa. Difatti l'articolo 3, comma 1, lett. e.5) del Dpr n. 380 del 06/06/2001 (cd. TU dell'edilizia), prevede che simili interventi siano, qualora diretti a soddisfare esigenze non meramente temporanee, valutati al pari delle nuove costruzioni e pertanto il privato cittadino debba, di conseguenza, richiedere al Comune di appartenenza il rilascio del permesso di costruire...ciò che rileva ai fini della qualificazione della roulotte come costruzione è la destinazione impressale (cfr., fra le tante, Cons. St., sez. V, 27 aprile 2012 n. 2450): qualora come nel caso in esame – circostanza non affatto contestata dai ricorrenti con riguardo agli allacci abusivi alle utenze di luce, gas e acqua – funga da abitazione, occorre conseguire il permesso di costruire per essere installata e mantenuta nell'area di sedime» (Tar Regione Liguria, Genova, sentenza n. 281 del 18 febbraio 2014);

- «Le roulotte e le case mobili rientrano tra i manufatti leggeri, prefabbricati, per la cui installazione è necessario il preventivo ottenimento del permesso di costruire se utilizzati come abitazioni, e non dirette a soddisfare esigenze meramente temporanee...Configurano una lottizzazione materiale, posto che l'art. 3, comma 1, lett. e.5), del Dpr 380/01 qualifica come nuove costruzioni le strutture abitative mobili se idonee a trasformare in modo durevole il territorio» (Corte di Cassazione, Sentenza n. 9268 del 26/02/2014);
- «L'art. 3, lett. e), del DPR 380/2001, considera "interventi di nuova costruzione" quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti, indicando poi, a titolo esemplificativo, che debbono considerarsi tali "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 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 comma 1 lett. e.5, come modif. dall'art. 41, comma 4, L. 98/2013 e poi dall'art. 10 ter, L.80/2014). Tanto che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (cfr. ex multis Cass.sez. 3, n. 25015 del 23.3.2011), è configurabile il reato di costruzione edilizia abusiva nell'ipotesi di installazione, senza permesso di costruire, di strutture mobili quali camper, roulotte e case mobili, sia pure montate su ruote e non incorporate al suolo, aventi una destinazione duratura al soddisfacimento di esigenze abitative (La fattispecie esaminata riguardava case prefabbricate munite di ruote gommate). Non rileva, quindi, la più o meno facile amovibilità, ma la destinazione ad abitazione ed il soddisfacimento di esigenze non meramente temporanee. È pacifico, poi, che l'ampliamento dei volumi costituisca intervento di nuova costruzione, con necessità quindi del permesso di costruire. Sicché anche la realizzazione di una tettoia non costituisce intervento di manutenzione straordinaria, né si configura quale pertinenza atteso che essendo parte integrante dell'edificio ne costituisce ampliamento, con conseguente integrabilità, in difetto del preventivo rilascio del permesso di costruire, del reato di cui all'art. 44 DPR 380/01» (Corte di Cassazione Penale, Sezione III, sentenza del 1 luglio 2015, n. 27575).

In giurisprudenza, quindi, si rinvencono numerosi precedenti giunti ad analoghe conclusioni, essendosi stratificato il principio secondo cui il requisito dirimente per appurare la precarietà o meno del manufatto non risiede nell'esame del bene in sé considerato bensì nel concreto uso che ne viene fatto, di talché per evitare la necessità di dotarsi di un valido titolo edilizio non è sufficiente affermare né che il mezzo è ad esempio dotato di ruote, e quindi facilmente rimovibile, né tantomeno che l'impiego del bene sia solo astrattamente qualificabile come temporaneo.

La "precarietà" dell'opera, che esonera dall'obbligo del possesso del permesso di costruire, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera e.5, D.P.R. n. 380 del 2001, postula infatti un uso specifico e temporalmente delimitato del bene e non ammette che lo stesso possa essere finalizzato al soddisfacimento di esigenze (non eccezionali e contingenti, ma) permanenti nel tempo. Non possono, infatti, essere considerati manufatti destinati a soddisfare esigenze meramente temporanee quelli destinati a un'utilizzazione perdurante nel tempo, di talché l'alterazione del territorio non può essere considerata temporanea, precaria o irrilevante (in tal senso: Cons. Stato, VI, 3 giugno 2014, n. 2842 e Cons. di Stato, Sez. VI, sent. n. 4116 del 04/09/2015). La precarietà di un manufatto, la cui realizzazione non necessita di permesso di costruire, non dipende dai materiali utilizzati o dal suo sistema di ancoraggio al suolo, bensì dall'uso cui è destinato; pertanto, essa va esclusa quando trattasi di struttura destinata a dare un'utilità prolungata nel tempo (Cons. Stato, sez. V, 6 maggio 1991, n. 732) anche l'installazione di manufatti leggeri, quali prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, camper, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzate come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee (T.A.R. Napoli, Sez. IV, sent. n. 5236 del 09/11/2015). Ciò che appare rilevante ai fini di ravvisare l'abuso edilizio è l'accertamento della destinazione della struttura alla soddisfazione di esigenze di carattere durevole e prolungato, ex art. 3, comma 1, lett. e.5 d.P.R. n. 380/2001, che richiede il permesso di costruire solo per "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" (T.A.R. Brescia, Sez. I, sent. n. 1398 del 27/10/2015).

La normativa e la giurisprudenza nazionale sono dunque univocamente chiare e l'orientamento giurisprudenziale, in particolare, non ammette scarti al fine di scusare "illegittime" installazioni di manufatti privi dei requisiti di temporaneità, ancorché utilizzati a fini abitativi.

Perché scatti il reato di costruzione edilizia abusiva pertanto (ex art. 44 co. 1, lett. b), D.P.R. n. 380/2001) non è necessario che l'opera, realizzata senza permesso di costruire, sia fissata, in modo permanente, al suolo. Ben

potrebbe trattarsi dell'installazione di strutture mobili, quali camper, roulotte o case mobili che, come noto, non sono incorporate al suolo, ma montate su ruote. La condizione, però, è che tali opere siano destinate al soddisfacimento di esigenze abitative in modo stabile.

Insomma, chi vive in una roulotte, non si può appropriare del terreno pubblico e lì "piantarsi" per farne la propria fissa dimora. E ciò vale anche se la zona non è urbanizzata (per esempio, un camper "parcheggiato" da sempre in piena campagna).

E ciò vale anche per un'area privata (ad esempio l'area cortilizia pertinente ad un fabbricato della medesima o altrui proprietà).

A chiarirlo è una recente sentenza della Cassazione (Cass. sent. n. 10504/2015 del 12.03.2015).

Anche la casa prefabbricata che può essere spostata facilmente grazie alle ruote su cui è montata, così come i camper e le roulotte quando, di fatto, vengono trasformati in vere e proprie unità abitative, possono integrare un reato edilizio urbanistico. Questo perché tali strutture sono idonee a determinare un'alterazione dell'originario assetto territoriale ed una modificazione urbanistica, tale da comportare la violazione delle prescrizioni della strumentazione urbanistica.

Il testo unico sull'edilizia, come sottolineato, impone infatti il previo permesso di costruire anche per l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati ed in genere per l'installazione di strutture di qualsiasi tipologia, quali roulotte, camper, case mobili, imbarcazioni, a condizione che siano utilizzate come abitazioni, ambienti di lavoro, depositi, magazzini, ecc. e siano tese a soddisfare esigenze durevoli nel tempo, ovvero non temporanee (ovvero superiori ai sei mesi, come si precisa più avanti).

Insomma, per integrare il reato di lottizzazione abusiva non è necessario l'ancoraggio al suolo del fabbricato. Anche le strutture adibite a campeggio, per esempio, se posizionate in modo stabile a terra, possono dare luogo a uno insediamento abitativo di rilevante impatto negativo sull'assetto territoriale.

La legge, in questo modo, mira a tutelare l'ordinata pianificazione urbanistica e il corretto uso del territorio, nonché il controllo del territorio da parte del Comune, cui solo spetta la funzione di pianificazione.

Qualsiasi trasformazione permanente del territorio necessita dunque di titolo abilitativo e ciò anche qualora si tratti di strutture mobili allorché esse non abbiano carattere precario. La tipologia dei manufatti non depone infatti per la temporaneità della realizzazione; temporaneità che implica il montaggio e la rimozione del manufatto allorché le esigenze appunto temporanee, nella specie legate alla durata della stagione turistica, siano cessate.

In Regione Emilia Romagna il concetto di opere precarie e temporanee è stato definito e "misurato".

Ai sensi infatti della Legge Regionale 30 luglio 2013, n. 15 "Semplificazione della disciplina edilizia", articolo 7 "Attività edilizia libera e interventi soggetti a comunicazione", sono attuati liberamente, senza quindi la necessità di alcun titolo abilitativo edilizio, tra gli altri, gli interventi elencati al comma 1, lettera f), ovvero: "le opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti, temporanee e stagionali e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità e, comunque, entro un termine non superiore a sei mesi compresi i tempi di allestimento e smontaggio delle strutture"⁴.

L'esecuzione di tali opere deve essere comunque preceduta, ai sensi del comma 2 dello stesso articolo, dalla comunicazione allo Sportello Unico per l'Edilizia delle date di inizio dei lavori e di rimozione del manufatto, con l'eccezione delle opere insistenti su suolo pubblico comunale il cui periodo di permanenza è regolato dalla concessione temporanea di suolo pubblico.

L'utilizzo pertanto di roulotte come abitazione, se temporaneo, ovvero, come stabilito dal Testo Unico dell'Edilizia, utilizzata "come abitazioni...e che ... siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee", è soggetto a previa comunicazione allo SUE della data di inizio e della data di fine dell'attività di abitazione temporanea, ovvero di rimozione della roulotte ed in ogni caso non può essere superiore a sei mesi e neppure può essere considerata come attività stagionale o ripetibile, ma invece *una tantum* (ovvero l'autorizzazione temporanea non può essere rinnovata o reiterata, dopo il trascorrere dei sei mesi infatti, la funzione è da considerarsi non più temporanea ma permanente)).

La mancata comunicazione comporta l'irrogazione, ai sensi dell'art. 16-bis, della L.R. n. 23/2004, di una sanzione pecuniaria pari a 258,00 €. Tale sanzione è ridotta di due terzi se la comunicazione è effettuata spontaneamente quando l'intervento è in corso di esecuzione.

Nel caso poi di mancata rimozione delle opere alla data prevista, le opere saranno considerate di nuova costruzione ed abusivamente eseguite.

⁴ L'articolo 6, comma 1, lett. b), del Testo Unico dell'Edilizia, stabilisce invece tale termine in 90 giorni.

Per evitare la condanna sia amministrativa sia penale, devono sussistere contemporaneamente cinque requisiti:

1. la collocazione della casa mobile deve avvenire all'interno di una struttura ricettiva all'aperto;
2. l'ancoraggio al suolo deve essere temporaneo;
3. l'autorizzazione all'esercizio dell'attività deve essere conforme alla legislazione regionale;
4. la destinazione deve essere turistica, e perciò necessariamente occasionale e limitata nel tempo;
5. la funzione abitativa deve essere temporanea e quindi non superiore a sei mesi.

Per evitare invece il permesso di costruire sono necessari due requisiti:

1. precarietà dell'intervento, in base alle tipologie dei materiali utilizzati;
2. temporaneità funzionale, caratterizzata dalla temporaneità del manufatto da realizzare o installare (al massimo 6 mesi ed una sola volta).

Conclusivamente si può affermare che, per poter sfuggire alla necessità che la collocazione di una roulotte, necessiti dotarsi di apposito titolo abilitativo, occorre che si vada ad appurare in concreto se le esigenze da soddisfare con quel manufatto siano effettivamente dotate del carattere della temporaneità; valutazione che è del tutto indipendente dall'analisi dei connotati materiali del bene in questione, ben potendosi verificare che mezzi agevolmente spostabili (come per l'appunto roulotte ed autocarri) siano, contrariamente alle apparenze, in realtà adoperati per la soddisfazione di bisogni non contingenti.

Rebus sic stantibus, vi è un'altra conseguenza rilevante nel considerare una roulotte utilizzata non temporaneamente come abitazione e quindi soggetta a permesso di costruire. Ovvero la corresponsione del contributo di costruzione in favore della Pubblica Amministrazione (Comune).

Difatti, nel diritto urbanistico, gli oneri accessori sono un costo compreso nel permesso di costruire che prevede due pagamenti:

- a) uno relativo alle spese di urbanizzazione primaria e secondaria (sulla base di tabelle stabilite dalle Regioni per classi di comuni);
- b) l'altro proporzionale al costo di costruzione dell'opera.

Le attività che comportano la trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale sono sottoposte al pagamento di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione, nonché al costo di costruzione nei limiti di quanto disposto dalla vigente normativa. Il contributo è determinato con riferimento alla data di rilascio del permesso di costruire.

Per quanto concerne gli interventi edilizi, anche minori, come nel caso di installazione di manufatti leggeri, prefabbricati, strutture in genere su suolo privato atte a soddisfare esigenze non temporanee, come definite all'art. 3, comma 1, lettera e.5) del Dpr n. 380 del 06/06/2001, è prevista la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione calcolato sulla base delle tabelle messe a disposizione dai Comuni con riferimento alla superficie occupata dal manufatto.

Ora, se particolari problemi non sussistono circa la determinazione del contributo di costruzione afferente agli oneri di urbanizzazione (tariffe riferite al mq di superficie utile), resta del tutto oscuro come determinare la quota relativa al costo di costruzione.

Ma vi è un'altra problematica da considerare: è evidente che l'utilizzo di una roulotte come abitazione permanente è consentito dal TUE, tanto è vero che se ne stabilisce la necessità del permesso di costruire, in analogia con una tradizionale abitazione.

Posto questo, è altrettanto evidente però che per questo particolare tipo di abitazione non sarà possibile, in sede di permesso di costruire, pretendere il rispetto dei requisiti di abitabilità generali prescritti per le tradizionali abitazioni, ovvero quelli stabiliti dal D.M. 05/07/1975⁵.

⁵ Decreto ministeriale Sanità 5 luglio 1975 "Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896, relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali di abitazione"

Art. 1

L'altezza minima interna utile dei locali adibiti ad abitazione è fissata in m 2,70 riducibili a m 2,40 per i corridoi, i disimpegni in genere, i bagni, i gabinetti ed i ripostigli.

Nei comuni montani al di sopra dei m 1000 sul livello del mare può essere consentita, tenuto conto delle condizioni climatiche locali e della locale tipologia edilizia, una riduzione dell'altezza minima dei locali abitabili a m 2,55.

Le altezze minime previste nel primo e secondo comma possono essere derogate entro i limiti già esistenti e documentati per i locali di abitazione di edifici situati in ambito di comunità montane sottoposti ad interventi di recupero edilizio e di miglioramento delle caratteristiche igienico sanitarie quando l'edificio presenti caratteristiche tipologiche specifiche del luogo meritevoli di conservazione ed a condizione che la richiesta di deroga sia accompagnata da un progetto di ristrutturazione con soluzioni alternative atte a garantire, comunque, in relazione al numero degli occupanti, idonee condizioni igienico-sanitarie dell'alloggio, ottenibili prevedendo una maggiore superficie dell'alloggio e dei vani abitabili ovvero la possibilità di una adeguata ventilazione naturale favorita dalla dimensione e tipologia delle finestre, dai riscontri d'aria trasversali e dall'impiego di mezzi di ventilazione naturale ausiliaria.

Resta fermo certamente invece l'obbligo, per adibire a residenza permanente una roulotte, di allaccio alle reti infrastrutturali (fognatura, acquedotto ed energia elettrica), o quantomeno la disponibilità di tali servizi.

In tal senso è anche l'articolo 61/V del vigente Regolamento Urbanistico Edilizio, il quale stabilisce:

Gli edifici devono poter fruire, in misura adeguata alla loro destinazione, almeno dei seguenti servizi ed impianti

fondamentali:

- a) riscaldamento;
- b) distribuzione dell'acqua potabile;
- c) energia elettrica;
- d) raccolta e allontanamento delle acque meteoriche, delle acque reflue, dei rifiuti solidi ed eventualmente liquidi;
- e) trasporto verticale delle cose e delle persone, secondo quanto previsto dalla legislazione vigente in materia di abbattimento delle barriere architettoniche;
- f) protezione dagli incendi.

Naturalmente, in relazione alle lettere e) ed f), occorre tenere conto della particolare situazione di abitazione in roulotte.

Inoltre, alla luce di tutto quanto sopra, sempre in relazione ai disposti del RUE vigente, una roulotte non può essere definito quale "alloggio improprio" e come tale da dichiararsi inabitabile.

Relativamente al rispetto delle distanze dai confini di proprietà, occorre fare riferimento alla relativa definizione, contenuta nella Deliberazione dell'Assemblea Legislativa dell'Emilia Romagna 4 febbraio 2010, n. 279 "Approvazione dell'atto di coordinamento sulle definizioni tecniche uniformi per l'urbanistica e l'edilizia e sulla

(comma aggiunto dall'articolo 1 del d.m. Sanità 9 giugno 1999, pubblicato sulla G.U. n. 148 del 26 giugno 1999)

Art. 2

Per ogni abitante deve essere assicurata una superficie abitabile non inferiore a mq 14, per i primi 4 abitanti, ed a mq 10, per ciascuno dei successivi.

Le stanze da letto debbono avere una superficie minima di mq 9, se per una persona, e di mq 14, se per due persone.

Ogni alloggio deve essere dotato di una stanza di soggiorno di almeno mq 14.

Le stanze da letto, il soggiorno e la cucina debbono essere provvisti di finestra apribile.

Art. 3

Ferma restando l'altezza minima interna di m 2,70, salvo che per i comuni situati al di sopra dei m. 1000 sul livello del mare per i quali valgono le misure ridotte già indicate all'art. 1, l'alloggio monostanza, per una persona, deve avere una superficie minima, comprensiva dei servizi, non inferiore a mq 28, e non inferiore a mq 38, se per due persone.

Art. 4

Gli alloggi debbono essere dotati di impianti di riscaldamento ove le condizioni climatiche lo richiedano.

La temperatura di progetto dell'aria interna deve essere compresa tra i 18 °C ed i 20 °C; deve essere, in effetti, rispondente a tali valori e deve essere uguale in tutti gli ambienti abitati e nei servizi, esclusi i ripostigli.

Nelle condizioni di occupazione e di uso degli alloggi, le superfici interne delle parti opache delle pareti non debbono presentare tracce di condensazione permanente.

Art. 5

Tutti i locali degli alloggi, eccettuati quelli destinati a servizi igienici, disimpegni, corridoi, vani-scala e ripostigli debbono fruire di illuminazione naturale diretta, adeguata alla destinazione d'uso.

Per ciascun locale d'abitazione, l'ampiezza della finestra deve essere proporzionata in modo da assicurare un valore di fattore luce diurna medio non inferiore al 2%, e comunque la superficie finestrata apribile non dovrà essere inferiore a 1/8 della superficie del pavimento.

Per gli edifici compresi nell'edilizia pubblica residenziale occorre assicurare, sulla base di quanto sopra disposto e dei risultati e sperimentazioni razionali, l'adozione di dimensioni unificate di finestre e, quindi, dei relativi infissi.

Art. 6

Quando le caratteristiche tipologiche degli alloggi diano luogo a condizioni che non consentano di fruire di ventilazione naturale, si dovrà ricorrere alla ventilazione meccanica centralizzata immettendo aria opportunamente captata e con requisiti igienici confacenti.

E' comunque da assicurare, in ogni caso, l'aspirazione di fumi, vapori ed esalazioni nei punti di produzione (cucine, gabinetti, ecc.) prima che si diffondano.

Il "posto di cottura", eventualmente annesso al locale di soggiorno, deve comunicare ampiamente con quest'ultimo e deve essere adeguatamente munito di impianto di aspirazione forzata sui fornelli.

Art. 7

La stanza da bagno deve essere fornita di apertura all'esterno per il ricambio dell'aria o dotata di impianto di aspirazione meccanica.

Nelle stanze da bagno sprovviste di apertura all'esterno è proibita l'installazione di apparecchi a fiamma libera.

Per ciascun alloggio, almeno una stanza da bagno deve essere dotata dei seguenti impianti igienici: vaso, bidet, vasca da bagno o doccia, lavabo.

Art. 8

I materiali utilizzati per le costruzioni di alloggi e la loro messa in opera debbono garantire un'adeguata protezione acustica agli ambienti per quanto concerne i rumori da calpestio, rumori da traffico, rumori da impianti o apparecchi comunque installati nel fabbricato, rumori o suoni aerei provenienti da alloggi contigui e da locali o spazi destinati a servizi comuni.

All'uopo, per una completa osservanza di quanto sopra disposto occorre far riferimento ai lavori ed agli standards consigliati dal Ministero dei lavori pubblici o da altri qualificati organi pubblici.

Art. 9

Tutta la parte delle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 incompatibile o, comunque, in contrasto con le presenti disposizioni deve ritenersi abrogata.

documentazione necessaria per i titoli abilitativi edilizi”, come modificata dalla Delibera di Giunta Regionale n. 994 del 07.07.2014.

Al punto 42 viene data la seguente definizione di “Distanza dai confini di proprietà”:

“Lunghezza del segmento minimo che congiunge l’edificio con il confine della proprietà. Dalla misurazione della distanza sono esclusi gli sporti dell’edificio purché aventi una profondità $\leq a$ m 1,50; nel caso di profondità maggiore, la distanza è misurata dal limite esterno degli sporti”.

Come consentito dalla D.A.L. 279/2010, tale definizione è stata modificata dal nostro Comune con la Deliberazione di Consiglio Comunale n. 6, del 04.04.2014, come di seguito:

“Lunghezza del segmento minimo, misurato su un piano orizzontale, che congiunge il perimetro della Superficie Coperta (Sq) dell’edificio con il confine della proprietà”.

Se valesse la definizione regionale, occorrerebbe fare riferimento a ciò che costituisce “edificio” al fine di determinare la distanza di questo dai confini di proprietà.

Il punto 51 della D.A.L. n. 279/2010 ne fornisce la relativa definizione:

“Costruzione stabile, dotata di copertura e comunque appoggiata o infissa al suolo, riconoscibile per i suoi caratteri morfologico – funzionali, che sia accessibile alle persone e destinata alla soddisfazione di esigenze perduranti nel tempo.

Per edificio residenziale si intende l’edificio destinato prevalentemente ad abitazione.

Per edificio non residenziale si intende l’edificio destinato prevalentemente ad uso diverso da quello residenziale.

Rientrano tra gli edifici anche le serre fisse, i parcheggi multipiano, i chioschi non automatizzati, le tettoie autonome, le tensostrutture”

In tal senso non vi sono dubbi che una roulotte adibita non temporaneamente ad abitazione costituisca “edificio” e pertanto, in sede di richiesta del relativo permesso di costruire, debba rispettare le distanze minime dai confini di proprietà stabilite dal Regolamento Urbanistico Edilizio (nel nostro caso 5,00 m).

Nel caso invece prevalesse, come in effetti prevale, la definizione comunale, occorrerebbe fare riferimento a ciò che costituisce “superficie coperta” al fine di determinare la distanza di questo dai confini di proprietà.

Anche la definizione di Superficie Coperta è stata modificata, rispetto a quella dettata dalla D.A.L. n. 279/2010, con la D.C.C. n. 6/2014, come di seguito:

“Area risultante dalla proiezione sul piano orizzontale di tutti gli edifici principali ed accessori, compresi i corpi a sbalzo, i porticati, le tettoie e le verande; sono esclusi dal computo della superficie coperta:

- a) *i balconi, le pensiline, i cornicioni e le gronde, se hanno sporgenza non superiore a 1,50 m;*
- b) *le pensiline di ingresso se non superano gli 8,00 mq di superficie;*
- c) *le parti dell’edificio completamente sotterranee;*
- d) *le autorimesse interrate per almeno 3/4 della loro altezza lorda e purché interamente coperte da uno strato di almeno cm 30 di terreno coltivabile a prato ed inserite adeguatamente nelle sistemazioni degli spazi liberi;*
- e) *i palloni pressostatici montati stagionalmente su impianti sportivi;*
- f) *gli arredi ed impianti fissi da giardino (pozzi, forni, barbecue, ricovero attrezzi, gazebo, ecc.), ancorché coperti, con altezza non superiore a m 2,50 e le tettoie di ingresso inserite nella recinzione, purché, tali manufatti, non siano superiori a mq 6,00 complessivi;*
- g) *le scale esterne scoperte e/o a sbalzo”.*

Anche in tal senso non vi sono dubbi che una roulotte adibita non temporaneamente ad abitazione costituisca “superficie coperta” e pertanto, in sede di richiesta del relativo permesso di costruire, debba rispettare le distanze minime dai confini di proprietà stabilite dal Regolamento Urbanistico Edilizio.

E’ del tutto superfluo infine rammentare che il terreno ove viene posizionata una roulotte adibita non temporaneamente ad abitazione, soggetta a permesso di costruire in quanto considerata “nuova costruzione”, deve necessariamente poter disporre della relativa capacità edificatoria.

Come deve anche, seppure opera temporanea, essere conforme alla disciplina urbanistica comunale, in tema ad esempio di destinazione d’uso ammessa⁶.

Da ultimo: se il posizionamento della roulotte avviene in area soggetta a vincolo paesaggistico⁷ (ad esempio entro la fascia di 150 dalle sponde dei fiumi o piede dei relativi argini), il permesso di costruire dovrà essere subordinato al preventivo rilascio della prescritta autorizzazione paesaggistica.

⁶ Si veda il parere del Servizio Affari Generali, Giuridici e Programmazione Finanziaria, della Regione Emilia Romagna n. 352601, del 02.10.2014.

⁷ Si veda l’articolo 142 del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 “Codice dei beni culturali e del paesaggio”.

Sotto questo aspetto, nell'ipotesi opposta, ovvero collocazione temporanea (massimo sei mesi) della roulotte, non trattandosi di nuova costruzione, ma di opera precaria da rimuovere, non si ritiene necessario il preventivo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, in quanto trattasi di "opere" che non modificano lo stato dei luoghi⁸.

"La stessa giurisprudenza amministrativa ha poi chiarito da tempo che la precarietà di un manufatto, tale per cui esso non necessita di concessione edilizia, va esclusa se il manufatto stesso è destinato a recare un'utilità prolungata e perdurante nel tempo. In tal caso, infatti, esso produce una trasformazione urbanistica perché altera in modo rilevante e duraturo lo stato del territorio, senza che rilevino 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, con l'effettiva rimozione delle strutture" (cfr: Consiglio di Stato, Sez. V, 31 gennaio 2001 n. 343; id., 30 ottobre 2000 n. 582; T.A.R. Veneto, Sez. II, 10 febbraio 2003, n. 1216).

Ne consegue che, al di là del dettato della norma, pur chiarissimo, non si deve più considerare il manufatto mobile solamente come un mezzo, se lo stesso sia destinato ad essere utilizzato in maniera stabile e continuativa nel tempo come abitazione, trasformando, in tale modo, il territorio circostante.

Gli indicatori sono univoci, non sono dati solo dalla norma ma anche dai Giudici che, nel tempo, hanno preso in considerazione queste fattispecie.

Castel San Giovanni, sabato 13 agosto 2016

 Firmato digitalmente da
SILVANO GALLERATI
Responsabile del Settore Sviluppo Urbano
  9

⁸ Art. 146 del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio", commi 1 e 2:

1. I proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, a termini dell'articolo 142, o in base alla legge, a termini degli articoli 136, 143, comma 1, lettera d), e 157, non possono distruggerli, né introdurvi modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione.
2. I soggetti di cui al comma 1 hanno l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendano intraprendere, corredato della prescritta documentazione, ed astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione.

⁹ Questo documento è sottoscritto sul file originale (in formato .p7m) con firma digitale. Il documento originale, in formato elettronico, è conservato presso l'archivio informatico del Settore IV – Sviluppo Urbano – Sportello Unico dell'Edilizia del Comune di Castel San Giovanni. Ogni duplicazione del documento originale, anch'essa sottoscritta con firma digitale, costituisce originale. SI ATTESTA che, ai sensi dell'art. 23 del Codice dell'Amministrazione Digitale (D.Lgs. n. 235/2010), la presente copia su supporto analogico dell'originale in formato elettronico, ha la stessa efficacia probatoria dell'originale in tutte le sue componenti.