

Publicato il 25/10/2019

N. 00519/2019 REG.PROV.COLL.
N. 00164/2018 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 164 del 2018, proposto da Associazione Camper Club “Roseto Mare Blu”, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Giulio Cerceo, Luigi Zappacosta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Roseto degli Abruzzi, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Luigi De Meis, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Gianluca Maccarone in L'Aquila, via Colle Pretata 5;

per l'annullamento,

1) del provvedimento, prot. n. 8311 (provvedimento impugnato, in doc. n. 1), del 2 marzo 2018 e successivamente comunicato, a firma del dirigente ad interim del II Settore Tecnico, Servizio III del Comune di Roseto degli Abruzzi, con cui è stato disposto il divieto di prosecuzione dell'attività di sosta di camper nell'area ubicata sul lungomare Trieste, distinta al Catasto dei

Terreni comunale al foglio n. 55, particella n. 33, e svolta dall'Associazione Camper Club "Roseto Mare Blu", con sede in Roseto degli Abruzzi alla Via Danubio angolo Lungomare Trieste;

2) di ogni altro atto e/o provvedimento prodromico, consequenziale e, comunque, connesso, anche se non conosciuto, tra cui, in particolare: le note prot. n. 23742 del 27 luglio 2017 e prot. n. 224 del 2 gennaio 2018, del II Settore Tecnico, III Servizio del Comune di Roseto degli Abruzzi, di avvio del procedimento per il divieto di prosecuzione dell'attività di sosta dei camper presso l'area situata in Roseto degli Abruzzi, alla Via Danubio, Angolo Lungomare Trieste.

e per l'accertamento del diritto

del Camper Club "Roseto Mare Blu" a proseguire l'attività di ospitalità dei camper sull'area di sosta identificata alla particella n. 33 del foglio di mappa n. 55 del Comune di Roseto degli Abruzzi, sul Lungomare Trieste;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Roseto degli Abruzzi;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 ottobre 2019 la dott.ssa Paola Anna Gemma Di Cesare e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.- Il Camper Club "Roseto Mare Blu" associazione senza fini di lucro, no-profit e di promozione sociale, afferma: di svolgere prevalentemente attività di tipo culturale-ricreativo sull'area distinta in catasto al foglio 55, particella n. 33 del Comune di Roseto, ricadente in zona "B5" e destinata anche allo svolgimento di attività ricreative; che l'associazione detiene l'area dal 2002 in virtù di contratto di locazione stipulato al fine di fornire ai camperisti la possibilità di sostare; in data 21 luglio 2017, con comunicazione prot. n.

23742, il II Settore Tecnico del Comune comunicata al Camper Club l'avvio del procedimento per il divieto di prosecuzione dell'attività di sosta dei camper; il Comune motiva l'avvio del procedimento sul fatto che nell'area in questione verrebbe posta una struttura ricettiva all'aria aperta e che "l'area ricadrebbe all'interno di un più ampio comparto di Tipo 1 per il quale ai sensi dell'art. 17 delle Norme tecniche di attuazione del vigente Piano regolatore Generale si impone il ricorso al Piano di lottizzazione di cui all'art. 32 della legge regionale n. 18/1983, dovendosi così rispettare l'ubicazione della viabilità e dei parcheggi e la quantità degli spazi pubblici previsti, all'interno delle singole perimetrazioni degli elaborati del PRG; con provvedimento 2 marzo 2018, prot. 9311, il Comune di Roseto dispone a carico del Camper Club Roseto Mare blu il divieto di prosecuzione dell'attività di sosta camper sull'area distinta in catasto al foglio 55, particella n. 33.

Il citato provvedimento inibitorio è stato gravato dalla ricorrente, la quale ne deduce l'illegittimità per i seguenti motivi: I) Violazione e falsa applicazione degli articoli 2 e 32 della legge n. 383 del 2000 in riferimento all'art. 2 del D.M. n. 1444/1968. Eccesso di potere per errore sui presupposti"; II) incompetenza del Comune, difetto di motivazione, irrazionalità ed illegalità manifesta dell'azione amministrativa; III) eccesso di potere per errore sui presupposti di fatto; incompletezza dell'istruttoria ed erroneità della motivazione; violazione dei principi di cui agli articoli 1 e 8 della L.R. 16/2003 e degli articoli 20 e 23 della L.R. 18/1983; sviamento; IV) violazione degli articoli 2, 3, 9, 18 Cost., violazione del principio di trasparenza e proporzionalità dell'azione amministrativa; eccesso di potere.

2.- Il Comune di Roseto degli Abruzzi si è costituito in giudizio per resistere al ricorso, deducendo l'infondatezza dei motivi di doglianza.

3.- Con ordinanza 11 maggio 2018, n. 114, il TAR ha accolto la domanda cautelare *"ritenuto, ad una valutazione comparativa degli interessi che, allo stato, appare prevalente l'interesse alla prosecuzione dell'attività di ospitalità di camper, tenuto conto dell'avvio della stagione turistica"*.

4.- In prossimità dell'udienza pubblica le parti hanno depositato memorie ex art. 73 c.p.a. con le quali hanno ulteriormente illustrato le loro tesi difensive. Alla pubblica udienza del 23 ottobre 2019 la causa è stata riservata per la decisione.

DIRITTO

1.-Oggetto di impugnativa è il provvedimento con il quale il Comune di Roseto degli Abruzzi inibisce all'Associazione ricorrente la prosecuzione dell'attività di sosta camper sull'area distinta in catasto al foglio 55, particella n. 33

2.- I motivi di ricorso rispondono alla medesima direttrice logica e possono essere, pertanto, trattati congiuntamente.

Con il primo motivo di ricorso parte ricorrente lamenta la violazione e falsa applicazione degli articoli 2 e 32 della legge n. 383 del 2000. Ai sensi di tale normativa, confermata dall'art. 71 del codice del terzo settore, le associazioni di promozione sociale, che svolgono attività senza fini di lucro, possono svolgere la propria attività in qualsiasi immobile, area o zona del territorio comunale, a prescindere dalla destinazione urbanistica impressa all'area stessa e senza che ciò determini un mutamento della destinazione d'uso dell'immobile o dell'area utilizzati. Ne consegue che il Comune non può imporre, così come avvenuto con il provvedimento gravato, la formazione di un piano di lottizzazione convenzionato con la determinazione di aree per parcheggi e spazi pubblici. Peraltro, il provvedimento gravato sarebbe irragionevole, atteso che l'ospitalità dei camper dura solo per circa cinque mesi l'anno, al termine dei quali l'area torna libera da ogni mezzo, senza che si realizzi alcuna modifica permanente dei luoghi o la realizzazione di una struttura ricettiva permanente necessitante di titoli edilizi.

Parte ricorrente lamenta- secondo motivo- l'incompetenza del Comune ad inibire un'attività di promozione sociale regolarmente affiliata alla Federazione nazionale liberi circoli, a sua volta iscritta ex art. 7 L. 383/2000 al

registro delle associazioni di promozione sociale, tenuto presso la Presidenza del consiglio dei Ministri.

Inoltre, il provvedimento muove da un erroneo presupposto di fatto- terzo motivo- ovvero che l'area in cui sorge il camping, in quanto trasformata in un'area turistica e ricettiva, necessiterebbe della dotazione di parcheggi e di altri spazi pubblici da destinare al verde. Il Comune omette di considerare che la ricorrente si limita a mettere a disposizione degli utenti del campeggio un'area di terreno ove vanno a sostare massimo trenta camper per un periodo limitato della stagione estiva.

Infine- quarto motivo- è dedotta la violazione degli articoli 2, 3, 9 e 18, perché il provvedimento determina l'inibizione dell'attività esercitata in precedenza autorizzata.

3.- Il ricorso è fondato.

L'art. 2, recante l'individuazione delle associazioni di promozione sociale, e l'art. 32, comma 4, della legge n. 383 del 2000- il quale prevedeva che la sede delle associazioni di promozione sociale ed i locali nei quali si svolgono le relative attività sono compatibili con tutte le destinazioni d'uso omogenee (previste dal decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968) indipendentemente dalla destinazione urbanistica- sono stati abrogati dall'art. 102, comma 1, lett. a), D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117, a decorrere dal 3 agosto 2017, ai sensi di quanto disposto dall'art. 104, comma 3, del medesimo D.Lgs. n. 117/2017.

Il disposto normativo recato dal sopra citato articolo 2 è stato riprodotto nell'art. 71, comma 1, del D.Lgs. 03/07/2017, n. 117, recante il codice del terzo settore, laddove prevede che: *<< le sedi degli enti del Terzo settore e i locali in cui si svolgono le relative attività istituzionali, purché non di tipo produttivo, sono compatibili con tutte le destinazioni d'uso omogenee previste dal decreto del Ministero dei lavori pubblici 2 aprile 1968 n. 1444 e simili, indipendentemente dalla destinazione urbanistica>>.*

L'art. 5 del d.lgs 117/2017, dopo aver qualificato come enti del terzo settore quelli che *“esercitano in via esclusiva o principale una o più attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale”* elenca in modo tassativo una serie di attività che si considerano di interesse generale, purché svolte in conformità alle norme particolari che ne disciplinano l'esercizio.

Orbene, tra le attività incluse nell'elenco, che sono considerate di interesse generale, vi è la *“gestione di attività turistiche di interesse sociale”* (art. 5, comma 1, lett. k) ovvero quelle attività perseguite da enti privati *“costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale”*.

Tali attività, in considerazione della meritevolezza delle finalità perseguite dalle associazioni di promozione sociale, possono essere localizzabili in tutte le parti del territorio urbano, essendo compatibile con ogni destinazione d'uso urbanistico, e a prescindere dalla destinazione d'uso edilizio impresso specificamente e funzionalmente all'area (in senso conforme: Cons. Stato Sez. V Sent., 15/01/2013, n. 181).

Ciò in virtù delle previsioni dell'art. 32, comma 4, della legge n. 383 del 2000 e dell'art. 71 del d.lgs 117/2017, disposizioni che, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118 della Costituzione), intendono promuovere e favorire le associazioni private che realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi” (art. 1 della L. 06/06/2016, n. 106, recante la delega al Governo per la riforma del terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale).

Illustrato il quadro normativo di riferimento, occorre allora verificare se l'Associazione ricorrente si occupi di *“gestione di attività turistiche di interesse sociale”* senza scopo di lucro ovvero persegua *“attività di utilità sociale”*, mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione

gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi.

Come emerge dallo Statuto dell'Associazione Camper club Roseto Mare Blu (allegato 10 del fascicolo di parte ricorrente), si tratta di ente senza fini di lucro, che ha una finalità di promozione del turismo in campeggio. Ciò emerge dall'art. 2 dello Statuto ove, tra gli scopi perseguiti dall'associazione, ci sono, tra gli altri, quelli di: *“promuovere, coordinare e tutelare l'attività campeggistica, il turismo itinerante, l'associazionismo ricreativo e culturale tra quanti esercitano il turismo all'aria aperta, con particolare riferimento all'assistenza ed alla propaganda turistica”*; *“sollecitare la collaborazione degli operatori pubblici e privati, degli enti pubblici e privati, degli organi di informazione interessati al turismo campeggistico ed itinerante, per l'integrazione di tale attività nel turismo in generale, anche con accordi commerciali a favore dei soci”*.

E' pertanto da escludere l'esercizio, da parte della ricorrente, di un attività diretta a ricavare introiti commerciali con carattere di stabilità.

Né si evince dallo Statuto un nesso diretto tra la concessione del diritto a stazionare nel parcheggio e il versamento di un corrispettivo, atteso che all'associazione sono ammessi tutti i cittadini di qualsiasi età che ne accettino lo Statuto

Il camping non è quindi una struttura ricettiva propriamente detta, non riservata ai soci e aperta al pubblico, ma si tratta di un'area messa a disposizione dei soli soci, il che consente di configurare l'attività svolta come attività di promozione sociale ovvero di attività turistica di interesse sociale.

Al riguardo, il Comune non ha contestato che il Camping Roseto Mare blu non avesse i requisiti per essere considerato come associazione di promozione sociale o che li avesse persi per non aver ottenuto l'iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore (art. 4, comma 1, del d.lgs 117/2017).

Né ha allegato concreti elementi dai quali desumere che la situazione di fatto non fosse in realtà conforme a quella di diritto, ovvero che il campeggio nominalmente associazione senza fini di lucro destinata ai soli soci, operasse

in realtà come struttura aperta al pubblico. Non consta documentazione fiscale o di altro tipo, da cui risulti appunto un'attività di tipo commerciale, né esistono agli atti, sotto forma di verbali di ispezione o simili, esiti di accertamenti o verifiche in tal senso.

Al contrario, non risulta che il Comune abbia mai mosso rilievi al camping, né quando si è trattato di emettere un avviso di accertamento per il pagamento della TARI per gli anni 2015 e 2018 (all. 14 e 15 al fascicolo di parte ricorrente), né quando a mezzo della società *in house* Ruzzo Reti s.p.a. è stato autorizzato l'allaccio al collettore comunale delle acque reflue domestiche provenienti da wc, lavandini e docce a servizio dell'area adibita a parcheggio per camper (all. 16 ricorrente).

In definitiva, non avendo il Comune contestato che la ricorrente svolgesse attività di interesse generale ovvero attività turistica di interesse sociale, il provvedimento gravato è illegittimo, per violazione della fonte normativa gerarchicamente superiore (art. 32, comma 4, della legge n. 383 del 2000 e art. 71 del d.lgs 117/2017), laddove pretende, per l'utilizzo dell'area in questione, di applicare la norma di natura regolamentare (art. 17 delle norme tecniche di attuazione del P.R.G.), che impone il piano di lottizzazione privato di cui all'art. 23 della legge 18/83, con il rispetto della viabilità e dei parcheggi e degli altri spazi pubblici previsti all'interno delle singole perimetrazioni.

Il Comune avrebbe dovuto considerare l'area sede del camping, come compatibile con tutte le destinazioni d'uso omogenee.

In proposito, non coglie nel segno l'interpretazione della legge statale fornita dall'ente locale secondo la quale solo i "locali" e non le "aree" beneficerebbero del regime agevolativo e derogatorio alla disciplina urbanistica in materia di destinazioni d'uso.

Invero, osserva il Collegio, l'art. 32, comma 4, della legge n. 383 del 2000 e l'art. 71 del d.lgs 117/2017 si riferiscono non solo ai "locali", ma anche alle "sedi". Quest'ultime, per le attività come quella di sosta dei camper, che può

essere ontologicamente svolta solo all'aperto, non possono che farsi coincidere con le aree scoperte.

Appare, peraltro, irragionevole subordinare l'attività di camping al piano di lottizzazione convenzionata, non risultando contestata la circostanza che l'attività esercitata non implica l'installazione di costruzioni o di altri manufatti inamovibili. La ricorrente, infatti, si limita a metter a disposizione ai propri associati l'area per lo stazionamento temporaneo (nel solo periodo estivo) dei camper (strutturati in modo da servire come abitazioni durante la sosta).

L'attività svolta dalla ricorrente sembra dunque compatibile con quella dei campeggi temporanei disciplinata dall'art. 8 della legge regionale 23 ottobre 2003, n. 16, secondo la quale:

<<1. le associazioni senza scopo di lucro che operano per finalità ricreative, culturali, religiose o sociali possono usufruire, esclusivamente per i propri associati, di aree appositamente messe a disposizione dal Comune o da privati per periodi di sosta di non più di trenta giorni, purché forniti di mezzi autonomi di pernottamento e le presenze non superino le cento unità giornaliere.

2. L'autorizzazione viene concessa dal Comune purché siano assicurate le attrezzature indispensabili per garantire il rispetto delle norme igienico-sanitarie e, comunque, nel rispetto di tutte le altre prescrizioni contenute nell'autorizzazione stessa, volte alla salvaguardia dei valori naturali ed ambientali>>.

Contrariamente a quanto affermato dal Comune la norma regionale appena citata non può essere interpretata nel senso di non consentire l'utilizzazione di aree a prescindere dalla loro destinazione urbanistica, perché la legge regionale n. 16/2003, recante la disciplina delle strutture ricettive all'aria aperta, prevede che l'autorizzazione comunale debba verificare la sussistenza delle seguenti due condizioni:

- a) il rispetto delle norme igienico sanitarie (art. 8, comma 2, L.R. cit.), quali ad esempio l'allaccio alla rete fognaria comunale (requisito comprovato dalla ricorrente);
- b) la salvaguardia dei valori naturali e ambientali.

4.- In conclusione, alla luce delle considerazioni svolte, assorbita ogni altra doglianza, il provvedimento impugnato che inibisce alla ricorrente la prosecuzione dell'attività di sosta camper per mancanza del piano di lottizzazione convenzionata, è illegittimo e deve essere, pertanto, annullato.

5.- Le spese di lite, considerata la peculiarità della questione trattata, possono essere integralmente compensate tra le parti, eccetto quelle per il contributo unificato, che il Comune dovrà rifondere alla parte ricorrente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Spese compensate, eccetto quelle per il contributo unificato, che il Comune dovrà rifondere alla parte ricorrente.

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

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 23 ottobre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Umberto Realfonzo, Presidente

Paola Anna Gemma Di Cesare, Consigliere, Estensore

Mario Gabriele Perpetuini, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Paola Anna Gemma Di Cesare

IL PRESIDENTE
Umberto Realfonzo

IL SEGRETARIO