

# Sull'illegittimità del diniego del permesso di costruire un agricampeggio

T.R.G.A. Trento 17 novembre 2021, n. 180 - Rocco, pres.; Tassinari, est. - Valentinotti (avv. Senatore) c. Comune di Levico Terme (Avv. distr. Stato).

## Agricoltura e foreste - Agriturismo - Agricampeggio - Diniego del permesso - Illegittimità.

(*Omissis*)

FATTO

1. Il signor Maurizio Valentinotti è un "piccolo imprenditore – coltivatore diretto" titolare di un'azienda agricola con sede nel Comune di Caldonazzo, della quale peraltro fanno parte anche terreni ubicati nel Comune di Levico Terme, in località Quaere, e corrispondenti alle pp. ff. 3132/2, 3137/2, 3138, 3140/1/3/4/5 e 3141. In tale azienda l'attuale ricorrente esercita l'apicoltura e la coltura di piccoli frutti ed ortaggi. L'imprenditore, intendendo realizzare un agricampeggio su tali particelle fondiarie ricadenti nelle cosiddette "zone a campeggio" previste dall'articolo 45 delle Norme di Attuazione (N.d.A) al Piano Regolatore Generale (P.R.G.) del Comune di Levico Terme, ha acquisito, dapprima, il nulla osta all'esercizio dell'attività agrituristica rilasciato dal Servizio Agricoltura della Provincia Autonoma di Trento con determinazione dirigenziale n. 865 del 9 ottobre 2020 e, successivamente, l'autorizzazione paesaggistica concessa dalla Commissione per la Pianificazione Territoriale ed il Paesaggio-CPC della Comunità Alta Valsugana e Bersntol (toponimo, quest'ultimo, che nella lingua mòchena, localmente di uso pubblico, indica la valle del torrente Fèrsina) con il verbale di deliberazione n. 320 del 14 ottobre 2020.

2. Dopo aver ottenuto tali provvedimenti favorevoli, il signor Valentinotti ha presentato al Comune di Levico Terme, in data 28 ottobre 2020, l'istanza volta al rilascio del permesso di costruire per la realizzazione del menzionato agricampeggio. Il relativo progetto ha previsto la sistemazione del terreno con limitati scavi e riporti per drenaggi e condutture e la realizzazione di un'area sosta per quattro camper con angolo scarico liquami, di un'area relax e giochi all'aperto, di quindici piazzole dotate di fornitura di acqua e luce, di una strada di accesso in ghiaio e di due edifici in cemento armato, seminterrati, adibiti a servizi igienici, con una superficie utile netta-SUN pari a mq 123,46 e un volume urbanistico di mc. 260.

3. In seguito, al fine di poter ottenere i contributi provinciali previsti dal Programma di Sviluppo Rurale 2014/2020 per l'intervento costituito dalla realizzazione dell'agricampeggio avente come finalità il "sostegno alla promozione ed ai servizi turistici", il signor Valentinotti, in data 9 dicembre 2020, ha avanzato apposita domanda. Con nota del 17 febbraio 2021 il Gruppo di azione locale-G.A.L. del Trentino Orientale ha precisato che ai fini dell'ammissibilità della domanda di contributo occorre depositare copia del permesso edilizio entro il 14 marzo 2021.

4. Il permesso di costruire, tuttavia, è stato definitivamente negato dal qui intimato Comune di Levico Terme con provvedimento n. prot. 2180 emesso dal proprio Servizio Tecnico, sulla base della "mancanza di conformità urbanistica nella realizzazione di un'attività agricola in zona campeggio ... risultando pertanto in contrasto con le previsioni dell'art. 45 delle Na del PRG", così come risultava dal parere da ultimo espresso dalla Commissione edilizia comunale-CEC nella seduta del 23 dicembre 2020. Infatti, già in sede di preavviso di diniego di cui alla nota prot. n. 20236 del 17 novembre 2020 l'amministrazione comunale, sulla base di un primo parere negativo espresso il 29 ottobre 2020 dalla C.E.C., aveva rilevato quale motivo ostativo al rilascio del permesso di costruire la mancanza di conformità urbanistica dell'agricampeggio, in quanto "l'attività agrituristica, di cui l'agricampeggio ne è una declinazione specialistica, è annoverabile tra le attività agricole ai fini dell'uso del suolo e, pertanto, compatibile con le aree destinate all'agricoltura dagli strumenti di pianificazione territoriale ... è parere della commissione che il senso letterale della norma citata (art. 6 co. 3 L.P. 10/2019) non sia quello di conferire compatibilità urbanistica laddove questa manchi per puntuale disciplina pianificatoria, tanto più che il primo periodo del comma 3 fa salvo quanto stabilito dall'art. 81 del RUEP ed il comma 1 del medesimo articolo fa salva la disciplina in materia urbanistica, ma di consentire l'uso di volumi nuovi in zone non agricole realizzabili in conformità alle previsioni dei PRG".

5. Ritenendo il diniego del titolo edilizio e i relativi atti presupposti affetti da illegittimità e lesivi del suo interesse all'ambita realizzazione dell'agricampeggio, il signor Valentinotti ha pertanto impugnato i suddetti provvedimenti al fine di ottenerne l'annullamento, chiedendo altresì la condanna del Comune di Levico Terme al rilascio del permesso di costruire ai sensi del combinato disposto di cui agli articoli 31, comma 3 e 34, comma 1, lett. c), c.p.a. e riservandosi la facoltà di proporre separata azione di risarcimento dei danni all'esito del giudizio. Il gravame è affidato ai seguenti motivi di diritto:

*I. Violazione ed erronea applicazione dell'art. 83 l.p. 15/2015 in relazione all'art. 45 n. att. P.R.G. del Comune di Levico Terme, agli artt. 3, 4 e 7 l.p. 19/Campeggi, agli artt. 2, 3, 6 e 8 l.p. 10/2019, agli artt. 2 e ss. d.p.p. 13.03.2003 n. 5-126/leg.; Eccesso di potere per difetto di presupposti e di istruttoria, per travisamento della realtà, per manifesta illogicità*



*ed irragionevolezza; omessa e comunque erronea motivazione.*

La legge provinciale vigente in materia di campeggi contempla, nell'ambito delle strutture ricettive all'aperto, la tipologia del "campeggio", ivi definito come "struttura ricettiva all'aperto allestita su aree recintate e appositamente attrezzate per la sosta e il soggiorno temporaneo di turisti, nonché per l'eventuale prestazione ai turisti di servizi di somministrazione di alimenti e bevande, di attività commerciali e di servizi accessori", nonché quella del "campeggio-villaggio", che a sua volta prevede la presenza di "unità abitative e di piazzole attrezzate con strutture fisse di appoggio o con allestimenti mobili ... e la prestazione del servizio di prima colazione". La legge provinciale disciplinante l'agriturismo definisce poi l'attività agrituristica come quella volta, tra l'altro, a "ospitare campeggiatori in spazi aperti attrezzati, denominati agricampeggio". Dal combinato disposto delle citate fonti legislative provinciali nonché del Regolamento di esecuzione relativo all'esercizio dell'attività agrituristica, emerge che gli agricampeggi costituiscono delle forme/tipologie di "ricettività turistica all'aperto", connotate dall'esercizio di un'attività di tipo agrituristico che comunque si differenzia dall'attività agricola. Ne discende non solo che "ai fini dell'uso del suolo" la destinazione agrituristica e quella agricola non possono essere sovrapposte, ma anche che, mentre le attività agricole possono essere realizzate solamente in "aree destinate all'agricoltura dagli strumenti di pianificazione territoriale", le attività di agricampeggio, differenziandosi dalle precedenti, possono essere realizzate in zone urbanisticamente destinate, in via generale, ad "attrezzature e impianti turistici" e, in particolare, a "campeggio". Per tali ragioni la realizzazione del contestato agricampeggio non viola la legge se avviene su un'area che il PRG del Comune di Levico Terme ha destinato a "zona campeggio", sussistendo al riguardo la piena conformità urbanistica. Senza considerare che il provvedimento impugnato è pure manifestamente illogico e irragionevole poiché un agricampeggio – che è una forma di ricettività turistica all'aperto incentivata dall'ordinamento provinciale e meno impattante rispetto al campeggio – può senz'altro essere realizzato in una zona urbanisticamente destinata, come nel caso di specie, a "campeggio" piuttosto che in una più delicata area agricola.

*II. Violazione ed erronea applicazione dell'art. 83 l.p. 15/2015 e dell'art 6 l.p. 10/2019 in relazione agli art. 1, 43 e 45 n. att. p.r.g. del comune di Levico terme, agli artt. 17, 18 e 112 l.p. 15/2015 e all'art. 81 reg. urb. prov.; eccesso di potere per difetto di presupposti e di istruttoria, per travisamento della realtà, per manifesta illogicità ed irragionevolezza; omessa e comunque erronea motivazione.*

Ferma restando la conformità urbanistica dell'agricampeggio rispetto all'area a "campeggio" in cui è prevista la realizzazione e che in ogni caso l'art. 6, comma 3, della l.p. n. 10 del 2019 richiede non la conformità urbanistica ma la compatibilità urbanistica, va evidenziato che l'Amministrazione comunale, nel negare il titolo edilizio, ha confuso il concetto di compatibilità urbanistica con quello di conformità urbanistica. Infatti, mentre la prima si basa su una valutazione circa la possibilità che la realizzazione dell'opera in progetto possa determinare una qualche alterazione ed incidenza negativa sul territorio e ricorre allorché l'utilizzo dell'area non è espressamente vietata dalla disciplina urbanistica in generale, la conformità urbanistica, invece, implica che l'intervento da realizzare sia previsto nella disciplina specifica di zona. Ne discende che, non essendo previsto nelle Norme di Attuazione al Piano Regolatore generale del Comune di Levico Terme alcun divieto all'insediamento di attività agrituristiche/agricampeggio e non essendo queste attività qualificate come destinazioni vietate, l'asserita incompatibilità non sussiste. Erra, inoltre, l'intimata Amministrazione nel qualificare l'intera disciplina sull'agriturismo in termini recessivi rispetto alla disciplina urbanistica: e ciò in quanto tale travisamento della normativa conduce all'illegittima conseguenza di negare l'ammissibilità delle attività agrituristiche anche in zone con destinazione urbanistica diversa da quella agricola, con l'effetto del tutto illogico dell'introduzione dell'obbligo di richiedere sempre la conformità urbanistica anche per realizzare attività agrituristiche poste al di fuori delle aree agricole.

6. Con memoria depositata il giorno 8 ottobre 2021, il Comune di Levico Terme ha chiesto il rigetto del ricorso per infondatezza, censurando l'assunto sostenuto da parte ricorrente secondo il quale l'attività di agricampeggio di fatto consisterebbe nell'esercizio di un'attività minore rispetto all'attività di conduzione di campeggio, dovendosi peraltro riguardare entrambe come diverse dalla mera attività agricola. A ben vedere, infatti, la stessa legge provinciale n. 10 del 2019 sancisce che l'attività agrituristica e quella di agricampeggio costituiscono a tutti gli effetti un'attività agricola, con la conseguenza che l'agricampeggio risulta compatibile esclusivamente con le zone che la pianificazione urbanistica destina a finalità agricole. Pertanto, dal momento che un agricampeggio può essere insediato unicamente nelle zone destinate all'agricoltura dagli strumenti pianificatori subordinati al Piano urbanistico provinciale, il diniego impugnato ha correttamente rilevato l'incompatibilità urbanistica dell'agricampeggio, posto che le particelle fondiari sulle quali tale opera avrebbe dovuto insediarsi fanno parte di un'area destinata a strutture ricettive all'aperto e non a finalità agricole. L'Amministrazione, inoltre, ha rilevato l'inconferenza del precedente di questo Tribunale (*id est*, la sentenza n. 169 dell'1 ottobre 2020) poiché tale pronuncia deve essere intesa nel senso che gli esercizi di agriturismo e agricampeggio sono attività da considerarsi agricole.

7. Il ricorrente, ha depositato, infine, memoria di replica, con la quale, richiamandosi alle censure già rilevate in sede di ricorso, ha ribadito l'erronea interpretazione da parte dell'intimata Amministrazione della legge provinciale n. 10 del 2019 e dei diversi concetti di conformità e compatibilità urbanistica.

8. Alla pubblica udienza dell'11 novembre 2021 il ricorso è stato trattenuto in decisione.



## DIRITTO

I) Il ricorso per le ragioni che seguono è fondato e va pertanto accolto. I motivi prospettati possono essere trattati congiuntamente, considerata la loro stretta consequenzialità ed atteso che essi vengono sviluppati il primo con riferimento alla asserita conformità, il secondo in relazione alla sostenuta compatibilità urbanistica dell'agricampeggio che il ricorrente intende realizzare.

II) Ai fini della risoluzione della presente controversia deve essere sin d'ora anticipato che coglie nel segno la tesi del ricorrente che si fonda sui diversi concetti di conformità e compatibilità urbanistica. Allo scopo anzidetto assume poi rilevanza *in primis* la qualificazione della natura dell'agricampeggio unitamente alla disciplina urbanistica prevista per l'attività agrituristica. Vale allora evidenziare che, come inequivocabilmente emerge dalla lettura dell'art. 3, comma 1, lettera b) della legge provinciale 30 ottobre 2019, n. 10 sull'agriturismo, “*Rientrano tra le attività agrituristiche, nei limiti e con le modalità stabiliti da questa legge e dal suo regolamento di esecuzione ... ospitare campeggiatori in spazi aperti attrezzati, denominati agricampeggio*”. In altri termini l'agricampeggio si configura come una *species* del *genus* agriturismo. Tutte le diverse attività agrituristiche rientranti all'interno del *genus* dell'agriturismo - e quindi anche l'agricampeggio - possono essere svolte dall'imprenditore agricolo (oppure da società fra imprenditori agricoli o allevatori, da società cooperative agricole e da cooperative sociali) ai sensi dell'art. 4 della l.p. n. 10 del 2019, previo rilascio del nulla osta al loro esercizio (che il ricorrente ha già ottenuto con determina n. 865 del 9 ottobre 2020) e devono essere comunque connesse con l'attività agricola ex art. 5 della medesima l.p. n. 10 del 2019. Peraltro anche la riconducibilità dell'attività di agricampeggio all'attività agrituristica così come il richiesto esercizio in generale da parte di un operatore agricolo e la prescritta connessione - o per meglio dire complementarietà funzionale - con l'attività agricola non valgono per certo a configurare come agricola né l'attività di agricampeggio, né l'attività agrituristica: e ciò diversamente da quanto sostiene l'Amministrazione al fine di giustificarne la realizzazione unicamente in area agricola. Anzi per entrambe tali attività, tenuto conto dell'art. 3 della legge provinciale 30 ottobre 2019 n. 10 (Legge sull'agriturismo) e dell'art. 4 della legge provinciale 4 ottobre 2012, n. 19 (Legge sui campeggi) nonché degli artt. 2 e 15 del d.P.P 13.03.2003 n. 5-126/Leg. (Regolamento di esecuzione del capo II della legge provinciale 19 dicembre 2001, n. 10 relativo all'esercizio dell'attività agrituristica), non possono sfuggire i tratti attinenti alla “*ospitalità*” che analogamente le connotano e, quanto all'agricampeggio, in particolare gli elementi di affinità con il campeggio classico, atteso che comunque il primo altro non è che una “*struttura ricettiva all'aperto*” che si distingue rispetto al secondo per la minor rilevanza, essendo al riguardo previsto un numero limitato di piazzole ed aree di sosta (massimo 15 piazzole e 4 aree sosta per camper, servizi igienici, locale lavaggio stoviglie e locale lavaggio biancheria).

III) Ciò posto e ferma restando tale appena accertata ibrida natura dell'agricampeggio, per definire la questione di fondo della controversia giova allora evidenziare la distinzione tra conformità urbanistica e compatibilità urbanistica, correttamente rimarcata nel ricorso. Invero i due diversi concetti soccorrono al fine di stabilire se l'agricampeggio medesimo, quale attività facente parte del *genus* agriturismo, possa essere realizzato in aree destinate a “*zona campeggio*”, come sono quelle di cui alle pp. ff. 3132/2, 3137/2, 3138, 3140/1/3/4/5 e 3141, sulle quali il signor Valentinotti intende realizzare il proprio progetto.

La conformità urbanistica consiste - come esattamente rilevato dal ricorrente - nella rispondenza alle previsioni di piano regolatore, il che comporta che le opere devono essere *expressis verbis* previste da tale strumento urbanistico primario, nel mentre la compatibilità urbanistica consiste nell'assenza di conflitto con le norme del piano regolatore, il che a sua volta comporta - molto più semplicemente - che la realizzazione delle relative opere non è vietata: pertanto, ciò che non è vietato è ammesso (vale a dire, è compatibile), anche se non espressamente previsto (conforme): e ciò in puntuale e del tutto necessitata applicazione del generale principio vigente nell'ordinamento giuridico italiano secondo cui, conformemente a tutti gli altri Stati di democrazia occidentale, tutto ciò che non è esplicitamente vietato dalla norma giuridica deve intendersi come ammesso dalla stessa (cfr. *amplius* al riguardo, *ex plurimis*, Corte Cost., 20 luglio 2012, n. 200 e Cons. Stato, Sez. III, 2020, n. 4464). In altri termini la conformità urbanistica è un concetto più ampio che richiede un *quid pluris* rispetto a quello proprio della compatibilità urbanistica, vale a dire, come si è detto, l'esplicita previsione nel P.R.G. delle opere. E, sia detto per inciso, va da sé che la conformità urbanistica postula *a fortiori* la compatibilità.

IV) Ebbene, stante la natura mista dell'attività di agricampeggio, per le ragioni suesposte non costituente propriamente né attività agricola né attività di campeggio, risulta comunque nella specie normativamente non esclusa quantomeno la compatibilità urbanistica con la “*zona campeggio*” dell'agricampeggio che il ricorrente vorrebbe concretizzato sulle particelle aventi la suddetta zonizzazione. Nella fattispecie in esame tale compatibilità sussiste poiché l'attività di agricampeggio in primo luogo - e in tutta evidenza - si concilia, senza alterarla, con la destinazione a “*campeggio*” della zona che, si rileva, tra l'altro rientra nella macrozona per attrezzature ed impianti turistici. D'altra parte in qualsiasi zonizzazione urbanistica sono configurabili attività che possono coesistere ed essere compatibili. Inoltre le opere - ossia l'agricampeggio in particolare, ma altresì l'attività di agriturismo - neppure risultano espressamente vietate dal P.R.G. e dalle relative N.d.A. Nessun divieto - si ribadisce - nella specie sussiste nel senso dell'insediamento di attività agrituristiche e, più nello specifico, di agricampeggio, posto che alcuna proibizione al riguardo è rinvenibile nei richiamati



strumenti pianificatori comunali. Nelle N.d.A. il riferimento all'agriturismo è rinvenibile solamente all'articolo 53, comma 3, lettera c), secondo il quale nella c.d. zona agricola *“sono ammesse esclusivamente attrezzature necessarie alle attività di cui sopra e precisamente: attività agrituristiche e commerciali di vicinato”* e all'articolo 60, rubricato *“Zone agropastorali”*, il cui comma quarto sancisce che in tali zone *“E' altresì consentita l'attività agriturbistica e commerciale di vicinato”*. Se ne ricava, pertanto, come già precisato, che le aree urbanisticamente destinate alla attività di agriturismo sarebbero quelle che il P.R.G. destina a zona agropastorale e a zona agricola. Inoltre l'articolo 45, enunciando che *“il P.R.G. si attua nel rispetto della legislazione e dei Regolamenti vigenti in materia”* e che *“Dovranno comunque essere rispettate le disposizioni di cui alla L.P. 13 dicembre 1990, n. 33 e relativo Regolamento di esecuzione”*, non prevede all'interno delle cosiddette zone a campeggio alcun divieto di svolgimento di attività di agriturismo o di agricampeggio. Peraltro, depone (per lo meno) per la compatibilità urbanistica della stessa attività di agricampeggio con la destinazione a campeggio impressa alle particelle su cui il ricorrente intende realizzare l'opera, non solo l'affinità dell'attività di agricampeggio all'attività di campeggio e il fatto che le opere relative non siano espressamente vietate.

V) Invero l'art. 6 della l.p. n. 10 del 2019 rubricato *“Locali e strutture destinate all'attività agriturbistica”*, al comma 3 stabilisce che *“Fatto salvo quanto stabilito dall'articolo 81 del decreto del Presidente della Provincia 19 maggio 2017, n. 8-61/Leg, concernente “Regolamento urbanistico-edilizio provinciale in esecuzione della legge provinciale 4 agosto 2015, n. 15 (legge provinciale per il governo del territorio 2015)”, gli immobili agriturbistici derivanti dal recupero di edifici esistenti, nonché quelli derivanti da nuove costruzioni in aree diverse da quelle agricole, devono essere collocati nel territorio del comune in cui si trova il centro aziendale o, in assenza, dove è svolta l'attività agricola prevalente, o nei comuni limitrofi, anche in zone con destinazione urbanistica diversa da quella agricola, purché compatibile con gli strumenti di pianificazione. I limiti previsti da questo comma non si applicano per l'esercizio dell'attività agriturbistica in malghe”*. In altri termini pure la stessa attività di agriturismo, a cui è riconducibile l'attività di agricampeggio, qualora si tratti di immobili agriturbistici derivanti da nuove costruzioni, può essere collocata *“anche in zone con destinazione urbanistica diversa da quella agricola purché compatibile con gli strumenti di pianificazione.”* Ciò, come già ha avuto modo di precisare questo Tribunale, in relazione al *“favor nei confronti dell'agriturismo è particolarmente accentuato nell'ordinamento provinciale, che prevede un'ampia possibilità in tal senso, non solo favorendo il riutilizzo dei beni immobili esistenti collocati in aree a destinazione agricola”*, ma anche prevedendo la *“possibilità, entro certi limiti, di costruire nuovi edifici all'uopo destinati”* (cfr. in tal senso T.R.G.A., sent. n. 169/2020). Nel caso di specie, l'agricampeggio che sarebbe andato ad insistere su un'area destinata a *“zona campeggio”*, vale a dire su un'area *“con destinazione urbanistica diversa da quella agricola”*, prevede nuove costruzioni da collocarsi nel Comune di Levico Terme, limitrofo a quello di Caldonazzo, nel quale il ricorrente conduce la propria azienda agricola: e, pertanto, la presente fattispecie configura l'ipotesi di cui al citato art. 6 sussistendo, per le considerazioni che precedono, anche la compatibilità con gli strumenti di pianificazione.

In definitiva anche e proprio l'espressa previsione del citato art. 6 porta a concludere, a tacere della conformità, per la compatibilità dell'attività di agricampeggio con la zona a campeggio. Per tale assorbente ragione il diniego del titolo edilizio opposto dal Comune al ricorrente risulta inevitabilmente viziato nel suo specifico contenuto negativo, precipuamente in relazione alla dedotta violazione di legge.

VI) Conclusivamente la domanda principale formulata con il ricorso deve essere accolta e, per l'effetto, il provvedimento impugnato deve essere annullato, così come gli atti presupposti in epigrafe indicati.

VII) Stante l'avvenuta acquisizione degli atti di assenso indicati nella ricostruzione in fatto, nonché l'altrettanto avvenuta produzione in giudizio da parte del ricorrente della relazione tecnica asseverata richiesta dal Comune con il preavviso di diniego, ed altresì considerato che il Comune resistente non ha versato in giudizio argomenti impeditivi né offerto una diversa prospettazione intesa a lamentare la necessità di ulteriori incombenti istruttori, non può che essere accolta da questo giudice la richiesta di condanna del Comune di Levico Terme al rilascio del permesso di costruire, ai sensi del combinato disposto di cui agli articoli 31, comma 3 e 34, comma 1, lett. c), c.p.a.

VIII) Le spese del giudizio seguono, come di regola, la soccombenza di lite e sono poste a carico del Comune di Levico Terme nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di giustizia amministrativa per la Regione autonoma del Trentino – Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe indicato, lo accoglie e per l'effetto annulla gli atti impugnati e condanna il Comune di Levico Terme al coattivo rilascio del titolo edilizio in favore dell'istante.

Condanna il Comune di Levico Terme al pagamento delle spese del giudizio a favore del ricorrente nella misura di euro 3.500,00, oltre al 15% per spese generali, agli accessori di legge ed al rimborso del contributo unificato.

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

(Omissis)