

# Definizione di agricampeggio

T.A.R. Veneto, Sez. II 8 maggio 2023, n. 609 - Flaim, pres.; Amorizzo, est. - Società Agricola Faraon Amadio s.s. di Faraon Samuele, Emiliano, Christian e Cella Flavia (avv.ti Cimino e Pizzato) c. Comune di Caorle (avv. Domenichelli).

## **Agricoltura e foreste - Istanza di permesso di costruire per la realizzazione di un agricampeggio - Diniego - Definizione di agricampeggio.**

(*Omissis*)

FATTO

La ricorrente è una società agricola che svolge la propria attività aziendale avvalendosi di diversi fondi tra i quali quello sito nel Comune di Caorle, località Duna Verde, Fg. 38, mapp. 1141-1142-1143, collocato in ZTO D3/2 “Zone per campeggi, villaggi turistici, porti turistici e aggregazioni ricettive (D3)”.

Deduce parte ricorrente che la ZTO D3/2 individua un vasto ambito, comprendente terreni appartenenti ad una pluralità di proprietari in cui l’attuazione delle specifiche destinazioni d’uso è assoggettata, ai sensi dell’art. 19 delle NTA del PRG, all’approvazione di un P.U.A.

L’impossibilità di pervenire ad un accordo tra tutti i proprietari coinvolti, secondo quanto deduce la parte ricorrente, ha lasciato inattuata la previsione urbanistica e i terreni compresi nell’ambito – tra cui quello di proprietà della ricorrente – sono rimasti allo stato naturale.

Con istanza presentata al SUAP il 21/02/2020, la società ricorrente, intendendo ampliare le possibilità di sfruttamento economico del fondo, attualmente ad uso agricolo, ha chiesto il rilascio di un permesso di costruire per realizzare sul mapp. 1142 un agricampeggio ai sensi delle previsioni della L.R. 28/2012. Afferma che la realizzazione del progetto determinerebbe un impatto modestissimo sul territorio, poiché prevede la realizzazione di due campi sportivi in erba da dotare delle strutture minime (due canestri, due porte per il campetto di calcio), la realizzazione di servizi all’utenza nella misura minima prevista dalla normativa vigente (blocco per i servizi igienici, spazio a parcheggio, recinzione) e la creazione delle piazzole di sosta per i campeggiatori.

Il Comune, ritenendo il progetto contrastante con la strumentazione urbanistica vigente, ha comunicato il preavviso di rigetto dell’istanza per i seguenti motivi:

- all’interno della ZTO C3/2 non sarebbe consentito un intervento attuativo diretto, vigendo l’obbligo di pianificazione attuativa con previsione “campeggio”;
- la destinazione d’uso “agricampeggio”, quale attività di agriturismo, non sarebbe ammessa nella zona D3 ai sensi dell’art. 19 delle NTA del PRG.

Al preavviso di diniego facevano seguito le osservazioni della società ricorrente, con le quali si rilevava che:

- l’agricampeggio costituisce una particolare forma di esercizio dell’attività agrituristica, connessa all’azienda agricola, che sarebbe consentita in qualsiasi zona, indipendentemente dalla sua destinazione urbanistica, tant’è che tale attività non inciderebbe sulla destinazione d’uso degli immobili;
- l’utilizzo dei terreni per un agricampeggio risulterebbe, comunque, compatibile con la destinazione a campeggio impressa all’area, trattandosi pur sempre di attività ricettiva all’aperto, ancorché svolta in forma “minore” ed in connessione con l’attività agricola;
- l’agricampeggio è assoggettato ad una disciplina speciale (L.R. n. 28/2012 e DGR n. 502/2016), che non richiede alcun titolo edilizio per le strutture di accoglienza: la sostanziale mancanza di carico urbanistico, il carattere “precario” delle opere e la mancanza di esigenze di urbanizzazione renderebbe ingiustificata la predisposizione di un piano urbanistico attuativo;
- l’insediamento dell’agricampeggio non determina una irreversibile trasformazione dei luoghi e, per la sua natura “precaria” e reversibile, non pregiudica l’eventuale futura attuazione del piano regolatore.

Con provvedimento comunicato il 23/03/2021, il Responsabile di Settore ha rigettato definitivamente l’istanza di permesso di costruire, replicando alle osservazioni presentate come segue:

*“1. l’intervento proposto ricade all’interno della ZTO D3/2, subordinato alla predisposizione di un Piano Urbanistico Attuativo, ai sensi dell’art. 17, comma 2, lett. b), e art. 20 della L.R. 11/2004 e ss.mm.ii.; tali previsioni sono ad oggi vigenti e come tali vincolanti, a seguito dell’approvazione della Variante al Piano degli Interventi n° 5, come da delibera di Consiglio Comunale n° 58/2016. Non è pertanto ammissibile l’intervento diretto richiesto nell’area in esame, indipendentemente dalle dimensioni dello stesso. Tale previsione non può trovare disapplicazione per l’intervento da eseguirsi all’interno del perimetro del piano attuativo, sia esso contenuto in termini di superficie e/o carico urbanistico, se non ad avvenuta approvazione dello strumento pianificatorio previsto e redatto ai sensi degli art. 19 e 20 della L.R. 11/2004.*



2. L'attività di agriturismo è strettamente legata all'agriturismo come attività in rapporto di connessione con l'attività agricola svolta dall'imprenditore. L'agriturismo, come definito dall'art. 7 della L.R. 28/2012, non si intende compatibile con la zona urbanistica D3/2, tenuto conto della caratteristica di essere realizzato "...in ambienti rurali ispirati a condizioni di naturalità e di rispetto del territorio e del paesaggio tipico della zona. ", e con dotazioni standard inferiori rispetto a quelli minimi previsti per le aree a campeggio. ”.

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi:

1) Violazione di legge (art. 2 L. n. 96/2006; artt. 2, 5 L.R. n. 28/2012; DGR n. 502/2016; art. 28 L. n. 1150/1942). Eccesso di potere per erroneità e travisamento del presupposto. Eccesso di potere per incongruità e illogicità. Erroneità della motivazione. Illegittimità derivata.

All'attività di agriturismo, che costituisce una forma di esercizio di attività agrituristica (regolata dalla L.R. n. 28/2012 e dalla DGR n. 502/2016) non sarebbe applicabile la disciplina di cui all'art. 19 delle NTA del PRG prevista per la realizzazione degli insediamenti turistici "commerciali" ordinari.

Per il suo legittimo insediamento, in quanto attività agrituristica, sarebbe sufficiente la connessione con l'attività agricola, essendo compatibile con qualsiasi destinazione urbanistica prevista dal P.R.G.

Non sarebbe necessaria l'approvazione di un P.U.A. poiché le esigenze di urbanizzazione connesse al suo insediamento sarebbero state predeterminate dalla Giunta Regionale nella D.G.R. 502/2016 e sarebbero comunque di modestissimo impatto.

2) Violazione di legge (art. 3 L. n. 241/1990; art. 2 L. n. 96/2006; artt. 2, 5 L.R. n. 28/2012; DGR n. 502/2016). Eccesso di potere per erroneità e travisamento del presupposto. Eccesso di potere per incongruità, illogicità e contraddittorietà. Eccesso di potere per insufficienza, genericità ed erroneità della motivazione.

Sarebbe errata anche l'affermazione secondo la quale l'attività di agriturismo è incompatibile con le destinazioni previste per la Z.T.O. D3/2. L'agriturismo, in quanto esplicazione di attività agricola da parte dell'imprenditore agricolo, presupporrebbe quale unica condizione per il suo legittimo insediamento che gli immobili utilizzati a scopo agrituristico appartengano all'azienda agricola e siano preordinati al suo esercizio, indipendentemente dalla loro destinazione urbanistica, potendo l'attività agricola svolgersi anche su aree non classificate come agricole dal piano regolatore.

L'intervento non produce un significativo impatto sul territorio (non comportando urbanizzazione) né compromette alcuna diversa futura utilizzazione del suolo, essendo "neutro" rispetto alla destinazione di zona, per cui esso è compatibile anche con la ZTO D3, la cui attuazione resterebbe impregiudicata. Inoltre vi sarebbe un'analogia funzionale della destinazione urbanistica D3/2 rispetto all'attività di agriturismo, che ne escluderebbe *ex professo* l'incompatibilità.

Oltre all'annullamento del diniego, la ricorrente ha proposto domanda di condanna del Comune di Caorle al risarcimento dei danni subiti per aver confidato nell'accoglimento dell'istanza.

Si è costituito in giudizio il Comune di Caorle, chiedendo il rigetto del ricorso, evidenziando che:

- L'intervento non è ammissibile poiché all'interno della Z.T.O. D3/2 l'edificazione è assoggettata all'approvazione di un P.U.A., che ne definisca la destinazione a "Campeggio" e l'attività di agriturismo non è coerente con la destinazione urbanistica dell'area;

- L'agriturismo che la ricorrente intende realizzare non rispetterebbe i requisiti previsti dalla D.R.G. 502/2016;

- L'intervento non potrebbe essere comunque autorizzato non essendo stata presentata istanza di autorizzazione paesaggistica.

All'udienza pubblica del 23 marzo 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Il ricorso è infondato per l'assorbente ragione che difetta la prova della sussistenza di tutti i presupposti per poter ritenere legittimamente insediabile nell'area de qua il progetto in questione, stante la previsione dell'art. 19 N.T.A. del P.I. che subordina l'edificazione alla preventiva approvazione di un P.U.A.

Occorre, tuttavia, tener conto di talune considerazioni che si esporranno nel prosieguo.

Il provvedimento impugnato espone essenzialmente due ragioni ostative all'intervento: da un lato, l'inderogabilità della previsione urbanistica che subordina la trasformazione del territorio nell'area de qua alla preventiva approvazione di un P.U.A. e l'incompatibilità dell'insediamento di un agriturismo con la disciplina della Z.T.O. D3/2, poiché essi dovrebbero essere realizzati "in ambienti rurali ispirati a condizioni di naturalità e di rispetto del territorio e del paesaggio tipico della zona" e con dotazioni standard inferiori rispetto a quelli minimi previsti per le aree a campeggio.

2. Il secondo dei motivi ostativi sopra richiamati non appare condivisibile.

E' incontrovertibile tra le parti che l'area in questione è destinata attualmente ad uso agricolo, la cui legittima esplicazione nell'area de qua non risulta contestata.

L'attività che il ricorrente intende insediare nell'area è anch'essa assimilata all'uso agricolo, poiché fa parte delle attività "di ricezione e ospitalità esercitate dagli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile, anche nella forma di società di capitali o di persone, oppure associati fra loro, attraverso l'utilizzazione della propria azienda



*in rapporto di connessione con le attività di coltivazione del fondo, di silvicoltura e di allevamento di animali.” (art. 2 L. 96/2006) e rientra in quelle attività che costituiscono espressione “della multifunzionalità e dell’offerta turistica del settore primario” (art. 1 L.R. 12/2018, cfr. anche art. 5, comma 1, lett. d) della medesima legge che contempla tra le “attività agrituristiche”, tra le altre “l’ospitalità negli agricampeggi”).*

Essa, peraltro, non comporta modifica di destinazione d’uso degli immobili e delle aree utilizzate, ai sensi di quanto previsto dall’art. 16 L.R. 28/2012, purchè, quanto alle aree, esse siano censite come rurali (“2. *L’utilizzazione agriturbistica e per le attività di cui agli articoli 12-bis, 12-ter e 12-quater non comporta cambio di destinazione d’uso degli edifici e delle superfici censite come rurali*”).

Essa, peraltro, neppure può ritenersi incompatibile con la destinazione urbanistica dell’area D3/2, atteso che gli agricampeggi, sia pure in scala minore, sono strutture che, per conformazione e funzione, sono omogenee ai campeggi (cfr. T.A.R. Trento, sentenza 17 novembre 2021, n. 180), pacificamente insediabili in zona D3/2, ma che, per le più ridotte dimensioni, necessitano di minori opere di urbanizzazione.

Dunque, non può condividersi l’affermazione secondo cui vi sarebbe un’incompatibilità dell’esercizio dell’attività di agricampeggio con le previsioni dell’art. 19 N.T.A. del P.I.

3. Stante la compatibilità urbanistica sotto il profilo funzionale dell’attività da insediare sull’area in questione, residua tuttavia, l’elemento ostativo costituito dall’assenza della pianificazione attuativa richiesta dall’art. 19 N.T.A. del P.I.

In linea generale, va rimarcata l’eccezionalità dei casi in cui, per pacifico insegnamento giurisprudenziale, è ammissibile l’edificazione in assenza di previa approvazione di uno strumento attuativo richiesto dal piano regolatore quale condizione per l’edificazione.

Ciò è stato ritenuto possibile, in giurisprudenza soltanto a condizione che *“l’area del richiedente sia l’unica a non essere stata ancora edificata pur trovandosi in una zona che, oltre che integralmente interessata da costruzioni, è anche integralmente dotata delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria; qualora, cioè, nel comprensorio interessato, sussista una situazione di fatto corrispondente a quella derivante dall’attuazione del piano esecutivo richiesto dallo strumento urbanistico generale, ovvero siano presenti opere di urbanizzazione primaria e secondaria pari agli standards urbanistici minimi prescritti, sì da rendere superflui gli strumenti attuativi”* (Consiglio di Stato, sezione VI, 27 settembre 2016, n. 3997).

Le sole ipotesi in cui il permesso di costruire possa essere rilasciato in via diretta, è, dunque, riconducibile a quei casi, del tutto eccezionali, in cui la situazione urbanistica dell’area si riveli già conforme alle previsioni urbanistiche che la disciplinano e, quindi, l’approvazione dello strumento attuativo sia totalmente priva di utilità, essendo l’area completamente urbanizzata e il lotto da edificare l’unico rimasto libero. Tale situazione, tuttavia, non si rinviene nell’ipotesi all’esame, dove l’intervento proposto non avrebbe la funzione di attuare per intero le previsioni urbanistiche che disciplinano l’area, poiché, ove fosse approvato, essa resterebbe priva della tipologia di insediamenti prevista dall’art. 19 N.T.A. del P.I., salvo che - e in scala più ridotta - per quello della ricorrente. Ricorre, dunque, nei fatti una situazione opposta a quella contemplata dalla giurisprudenza sopra richiamata.

Tuttavia il Collegio ritiene che, con riguardo all’insediamento di agricampeggi, dotati delle caratteristiche stabilite dalla D.G.R. 502/2016, possa non essere necessario riferirsi a tali eccezionali ipotesi, laddove la struttura progettata non determini un’attività trasformativa del territorio rilevante sotto il profilo urbanistico-edilizio.

Soccorre, in tale ipotesi, il disposto dell’art. 9, comma 2, D.P.R. 380/2001, che definisce gli interventi ammissibili nelle aree nelle quali non siano stati approvati gli strumenti urbanistici attuativi previsti dagli strumenti urbanistici generali come presupposto per l’edificazione, consentendo quelli riconducibili agli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di restauro e risanamento conservativo, ovvero di ristrutturazione, con limitata possibilità di modifica di destinazione d’uso delle preesistenze (“2. *Nelle aree nelle quali non siano stati approvati gli strumenti urbanistici attuativi previsti dagli strumenti urbanistici generali come presupposto per l’edificazione, oltre agli interventi indicati al comma 1, lettera a), sono consentiti gli interventi di cui alla lettera d) del primo comma dell’articolo 3 del presente testo unico che riguardino singole unità immobiliari o parti di esse. Tali ultimi interventi sono consentiti anche se riguardino globalmente uno o più edifici e modificano fino al 25 per cento delle destinazioni preesistenti, purché il titolare del permesso si impegni, con atto trascritto a favore del comune e a cura e spese dell’interessato, a praticare, limitatamente alla percentuale mantenuta ad uso residenziale, prezzi di vendita e canoni di locazione concordati con il comune ed a concorrere negli oneri di urbanizzazione di cui alla sezione II del capo II del presente titolo.*”).

Orbene, l’installazione di agricampeggi, stando alla disciplina prevista dalla D.G.R. 502/2016, non necessita necessariamente di attività trasformative aventi rilievo edilizio. Ai sensi del punto 3 della D.G.R. 502/2016, infatti, è possibile l’installazione di unità abitative mobili - e dei relativi accessori e pertinenze - senza necessità di titoli edilizi (“*Gli agricampeggi possono disporre anche di unità abitative mobili (al pari delle strutture ricettive all’aperto di cui alla L.r. n. 11/2013), quali tende, roulotte o caravan, autocaravan o camper, maxicaravan, case mobili per la sosta e il soggiorno di turisti sprovvisti di propri mezzi mobili di pernottamento. Detti allestimenti, comprese pertinenze ed accessori, sono diretti a soddisfare esigenze turistiche temporanee, anche se collocati in via continuativa, in strutture turistiche ricettive all’aperto. Essi non necessitano di permesso a costruire o altra autorizzazione/comunicazione ai fini urbanistici ed edilizi.*”).



Le recinzioni, gli impianti di illuminazione ed i servizi igienici potrebbero essere realizzati con modalità tali da rientrare nell'ambito delle attività ammesse ai sensi dell'art. 9, comma 2, D.P.R. 380/2001.

Ciò posto in linea astratta, tuttavia, nella specie manca la prova che tali condizioni siano state rispettate, mancando un'esauriente descrizione delle opere di progetto da cui esse possano desumersi ed essendo presenti, di contro, opere che potrebbero essere – in assenza di più precise indicazioni - suscettibili di rilievo edilizio (cfr. ad es. il blocco servizi).

Il ricorso, dunque, per tali ragioni, non può essere accolto, essendo necessario, per assentire l'intervento, la presentazione di un progetto che – anche tenuto conto della disciplina dettata dalla D.G.R. 502/2016 – rispetti i parametri di cui all'art. 9, comma 2, D.P.R. 380/2001.

4. L'insussistenza dei vizi rilevati rende infondata anche la domanda risarcitoria, peraltro, genericamente formulata.

5. Le spese di lite possono essere compensate stante la natura interpretativa delle questioni esaminate.

*(Omissis)*

