Pubblicato il 10/01/2022

Sent. n. 17/2022

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 612 del 2017, proposto da [omissis] tutti rappresentati e difesi dall'avv. Aldo Coppetti, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Claudia Brioni, in Brescia, via Vittorio Emanuele II, n. 60;
contro
Comune di Villongo, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Donatella Costantini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
per l'annullamento, in parte qua,
- della deliberazione del Consiglio comunale del Comune di Villongo n. 5 in data 3 aprile 2017, pubblicata all'albo pretorio dall'11 al 26 aprile 2017, comunicata a mezzo PEC alla sola [omissis] in data 13 aprile 2017, con la quale non è stata accolta l'osservazione prot. [omissis] presentata dai ricorrenti ed è stata definitivamente approvata la "variante al PDR per modificazioni e specificazioni normative negli ambiti a destinazione agricola e di salvaguardia ambientale e paesaggistica in relazione alle attività di agriturismo e agli interventi sul patrimonio edilizio esistente", e precisamente:
- della deliberazione di non accoglimento dell'osservazione prot. [omissis] (prot. PEC del [omissis]) presentata dagli odierni ricorrenti;
- dell'articolo 44 bis Par. D delle NTA del Piano delle Regole, laddove prevede l'obbligo di reperire dotazioni di parcheggio pubblico nella misura di 1 mq/mq di slp qualora detto obbligo debba intendersi riferito anche alle attività agrituristiche e laddove prevede l'obbligo del Permesso di costruire convenzionato finalizzato a fornire detta dotazione;
- in via subordinata, dell'articolo 40 delle NTA del Piano delle Regole, ove ritenuto applicabile al complesso di "[omissis]", nella parte in cui prevede l'obbligo della dotazione di parcheggi pubblici nella misura di 20 posti auto ogni 100 mq di slp destinata alla somministrazione dei pasti e l'obbligo del permesso di costruire convenzionato;
- di ogni altro atto presupposto, consequenziale o comunque connesso e, in particolare, per quanto occorrer possa, in parte qua, della deliberazione di Consiglio comunale n. 19 del 30 novembre 2016, avente per oggetto l'adozione della predetta variante.

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Villongo;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 novembre 2021 la dott.ssa Alessandra Tagliasacchi;
Considerato in fatto e ritenuto in diritto quanto segue.

FATTO

[omissis], quale affittuaria sia del complesso edilizio denominato "[omissis]", ubicato nel territorio del Comune di Villongo, di proprietà della [omissis], sia dei limitrofi appezzamenti di terreno, di proprietà dei signori [omissis], ove svolge l'attività vitivinicola e quella di agriturismo, unitamente ai proprietari dei beni, impugna in parte qua gli atti in epigrafe indicati contenenti la nuova disciplina urbanistica del predetto compendo immobiliare.
Rappresentano i ricorrenti che il suvvisto compendio immobiliare è collocato dal Piano delle Regole del PGT all'interno delle Aree e ambiti di valore paesaggistico ambientale ed ecologico, precisamente quali "Elementi di valore paesaggistico ambientale" - "D. Emergenze di valenza paesistica a livello territoriale" di cui all'articolo 44 delle NTA, che è stato oggetto di alcune modifiche peggiorative ad opera della Variante qui impugnata. Invero, la nuova disciplina ha imposto:
(a) per gli interventi in ampliamento, il rilascio di permesso di costruire convenzionato, che prima non era richiesto,
(b) il reperimento delle dotazioni di parcheggio nella misura di 1 mq/mq di slp, oltre ai parcheggi di pertinenza di cui alla L. n. 122/1989, laddove questi interventi in ampliamento siano finalizzati a insediarvi attività terziarie, direzionali e/o ricettive, ivi comprese quelle di somministrazione al pubblico di cibi e bevande,
con l'ulteriore precisazione
(i) che tali dotazioni potranno essere localizzate all'esterno delle aree di pertinenza dell'insediamento o monetizzate qualora l'Amministrazione ritenga vi sia la necessità di mantenere inalterato il contesto ambientale e paesistico di riferimento del complesso e/o la presenza di particolari situazioni naturalistiche o colturali
(ii) che, nel caso di realizzazione delle strutture di parcheggio all'esterno dell'area di pertinenza, la convenzione del permesso di costruire convenzionato dovrà prevedere la cessione delle aree destinate a tali strutture e la loro realizzazione a cura e spese del soggetto attuatore.
Rilevano, altresì, i ricorrenti che non essendo stato modificato l'articolo 42, commi 2 e 3, delle NTA, le aree pertinenziali di [omissis] debbono mantener la destinazione vitivinicola, senza poterla mutare, segnatamente a parcheggio.
Espongono i ricorrenti di avere pertanto presentato un'osservazione alla Variante adottata, chiedendo
- l'eliminazione dal testo del nuovo articolo 44 bis Par. D delle NTA dell'obbligo di dotazione di parcheggi pubblici, nonché di quello alternativo di monetizzazione, ed inoltre dell'obbligo del Permesso di costruire convenzionato, se inteso come finalizzato alla dotazione dei parcheggi pubblici e ad ogni altro obbligo patrimoniale a carico del soggetto attuatore;
- la modifica dell'art. 42 delle NTA con l'eliminazione, per le aree di pertinenza di [omissis], del divieto di qualsiasi altra destinazione diversa dal vigneto, ammettendovi anche coltivazioni diverse ed ulteriori, nonché del vincolo a parcheggio pubblico esistente su un'area limitrofa al complesso, con destinazione della stessa ad attività agricola, come anche del vincolo a parcheggio pubblico localizzato su una parte delle aree di pertinenza.
L'osservazione non è stata accolta, sicché [omissis] chiedono l'annullamento in parte qua degli atti impugnati.
Si è costituito in giudizio il Comune di Villongo, eccependo preliminarmente l'inammissibilità del ricorso, perché la lesione non sarebbe attuale, ma al contrario meramente eventuale, dipendendo dalla concreta, futura, qualificazione della destinazione d'uso (direzionale, alberghiera, commerciale piuttosto che agrituristica) impressa all'immobile dall'intervento edilizio per il quale verrà chiesto il rilascio del titolo edilizio. Fa, inoltre, presente l'Amministrazione che il permesso di costruire convenzionato era già previsto nella disciplina previgente, sicché anche sotto questo aspetto il ricorso sarebbe inammissibile per carenza di interesse.
Nel merito, parte resistente, ricordando l'ampia discrezionalità di cui gode l'Amministrazione in sede di pianificazione urbanistica, sostiene che il ricorso avversario sia infondato e ne chiede, pertanto, la reiezione.

Dopo l'ulteriore scambio di scritti difensivi in cui le parti hanno insistito sulle rispettive posizioni, la causa è stata trattenuta in decisione alla pubblica udienza del 24 novembre 2021.

DIRITTO

Viene in decisione la causa promossa dalle [omissis] in qualità di affittuaria, la prima, e di proprietari, gli altri, del compendio immobiliare denominato "[omissis]", ubicato nel territorio del Comune di Villongo, avverso i seguenti atti:
a) la deliberazione del Consiglio comunale n. 5 in data 3 aprile 2017, pubblicata all'albo pretorio dall'11 al 26 aprile 2017, comunicata a mezzo PEC alla sola [omissis] in data [omissis], con la quale non è stata accolta l'osservazione prot. [omissis] presentata dai ricorrenti ed è stata definitivamente approvata "variante al PDR per modificazioni e specificazioni normative negli ambiti a destinazione agricola e di salvaguardia ambientale e paesaggistica in relazione alle attività di agriturismo e agli interventi sul patrimonio edilizio esistente";
b) l'articolo 44 bis Par. D delle NTA del Piano delle Regole, laddove prevede l'obbligo di reperire dotazioni di parcheggio pubblico nella misura di 1 mq/mq di slp qualora detto obbligo debba intendersi riferito anche alle attività agrituristiche e laddove prevede l'obbligo del Permesso di costruire convenzionato finalizzato a fornire detta dotazione;
c) in via subordinata, l'art. 40 delle NTA del Piano delle Regole, ove ritenuto applicabile al complesso di "[omissis]", nella parte in cui prevede l'obbligo della dotazione di parcheggi pubblici nella misura di 20 posti auto ogni 100 mq di S.L.P. destinata alla somministrazione dei pasti e l'obbligo del permesso di costruire convenzionato.
Sostengono i ricorrenti che gli atti impugnati sarebbero viziati da plurimi profili di illegittimità.
Nello specifico, l'obbligo di fornire al Comune parcheggi pubblici in relazione ad interventi di ampliamento dell'immobile destinato all'esercizio di attività agrituristica sotto forma di facere (realizzazione delle opere) e di dare (cessione gratuita delle aree) contrasterebbe con il principio di gratuità del permesso di costruire rilasciato all'imprenditore agricolo.
Lamentano che l'obbligo della dotazione di parcheggi pubblici riguardi tutti gli interventi di ampliamento per attività esistenti all'interno dell'edificio, senza alcuna distinzione tra attività ricettiva e di somministrazione come attività commerciale e attività ricettiva e di somministrazione come attività agrituristica, dunque agricola. Dunque, per poter ottemperare all'obbligo i ricorrenti dovrebbero sottrarre aree ai vigneti per realizzare parcheggi aggiuntivi; sottrazione che, peraltro, andrebbe ad aggiungersi al vincolo espropriativo a parcheggio pubblico già esistente su una parte delle medesime aree.
Sostengono poi che l'articolo 40 NTA (a mente del quale le attività agrituristiche "dovranno rendere disponibili nell'ambito delle aree di pertinenza degli immobili destinati all'esercizio di ospitalità e di somministrazione di cibi e bevande una superficie da destinarsi a parcheggio nella misura di 20 posti auto ogni 100 mq di slp destinata alla somministrazione dei pasti") non sarebbe applicabile all'area di cui si discute, perché esso riguarda gli immobili classificati come agricoli, mentre [omissis] è classificato come area di valore paesaggistico ambientale ed ecologico. Conseguentemente, sarebbe affetto da travisamento la controdeduzione di rigetto dell'osservazione presentata dai ricorrenti. In ogni caso, viene prudenzialmente impugnato anche l'articolo 40 delle NTA, che pure pone un obbligo, sia pure meno gravoso, e che dunque parimenti contrasta con il principio di gratuità del permesso di costruire rilasciato all'imprenditore agricolo, stabilito dall'articolo 17, comma 3, lettera a), D.P.R. n. 380/2001 e dall'articolo 60 L.R. Lombardia n. 12/2005.
Ritengono che la gratuità del permesso di costruire impedisca di imporre il rilascio di permesso di costruire convenzionato. Il permesso di costruire convenzionato, infatti, è utilizzabile, in base all'articolo 28 bis D.P.R. n. 380/2001, qualora le esigenze di urbanizzazione possano essere soddisfatte con una modalità semplificata rispetto al piano attuativo ed è finalizzato a definire gli obblighi, per lo più di carattere patrimoniale, che il soggetto attuatore si assume al fine di poter conseguire il rilascio del titolo, consistenti nella cessione di aree e nella realizzazione di opere di

urbanizzazione. Il presupposto di tale istituto è dunque sempre quello della partecipazione economica del soggetto attuatore all'urbanizzazione della zona incisa dall'intervento che egli andrà a realizzare, mediante il versamento del contributo di costruzione e la realizzazione, a scomputo, di opere di urbanizzazione. Nel caso in cui, invece, una tale partecipazione economica sia esclusa (come reso evidente dalla gratuità del titolo edilizio prevista ex lege) non potrebbe nemmeno essere pretesa la sottoscrizione della convenzione di cui all'articolo 28 bis D.P.R. n. 380/2001 a cui tale dovere di partecipazione è necessariamente sotteso.
La previsione del permesso di costruire convenzionato sarebbe quindi legittima solo ove finalizzata a garantire gli aspetti qualitativi del progetto (approvazione del planivolumetrico), con esclusione di ogni altra finalità volta a definire obblighi patrimoniali a carico del soggetto attuatore: diversamente verrebbe violato il principio di legalità dell'attività amministrativa, nonché il principio costituzionale della riserva di legge sancito dall'art. 23 della Costituzione, secondo cui ogni prestazione personale e patrimoniale deve trovare fondamento in una previa norma di legge.
Ulteriormente, affermano i ricorrenti che ai fini della dotazione di adeguati spazi di sosta per gli utenti, sarebbero sufficienti i parcheggi privati pertinenziali ex L. n. 122/1989, i quali non sono soggetti ad alcun obbligo di cessione al patrimonio comunale, ma sono posti comunque al servizio dell'attività ricettiva agrituristica. Sotto questo profilo l'articolo 40 delle NTA sarebbe ambiguo, laddove non chiarisce se l'obbligo di rendere disponibili nelle aree di pertinenza la superficie destinata a parcheggio (nella misura di 20 posti auto ogni 100 mq di S.L.P. di somministrazione), oggetto di convenzionamento con il Comune nell'ambito del rilascio del titolo abilitativo, riguardi parcheggi pubblici oppure privati pertinenziali. Non verrebbe cioè chiarito se i parcheggi all'interno dell'area di pertinenza dell'immobile destinato ad agriturismo debbano o meno essere ceduti al Comune.
Le suesposte doglianze sono tutte prive di fondamento, il che consente di prescindere per ragioni di economia dalla disamina delle eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa del Comune di Villongo.
Preliminarmente val la pena ricapitolare i principi elaborati dalla giurisprudenza in punto di pianificazione urbanistica e ai quali la Sezione pure si attiene (si vedano, tra le tante, le sentenze n. 798/2021, n. 411/2021 e n. 1029/2019), e precisamente:
- che la discrezionalità del Comune nella disciplina del proprio territorio è assai ampia, non necessita di regola di una puntuale motivazione delle singole scelte, essendo sufficiente l'esplicitazione delle ragioni di fondo che sorreggono il nuovo assetto (cfr., C.d.S., Sez. IV, sentenza n. 6052/2019), e non è vincolata in linea di principio dalle zonizzazioni e localizzazioni preesistenti (cfr., T.A.R. Umbria, sentenza n. 402/2015);
- che l'esigenza di una più incisiva e singolare motivazione si pone semmai in relazione a specifiche situazioni, quale, ad esempio, la preesistenza di una convenzione di lottizzazione, in ragione dell'affidamento qualificato che ne deriva per il privato lottizzante (cfr., C.d.S., Sez. II, sentenza n. 7681/2019 e 5870/2019);
- che le osservazioni al piano adottato presentate dai proprietari interessati costituiscono meri apporti collaborativi alla formazione dello strumento urbanistico, il cui rigetto non richiede una dettagliata motivazione, essendo sufficiente che esse vengano esaminate e ritenute, in modo serio e ragionevole, in contrasto con gli interessi e le considerazioni generali poste a base della formazione del piano medesimo (si veda, recentemente, della Sezione la sentenza n. 570/2021, e i precedenti ivi citati);
- che di per sé una destinazione precedentemente impressa a un'area non implica affatto che quell'area mantenga all'infinito quella destinazione, essendo nella natura della pianificazione urbanistica tener conto delle mutazioni medio tempore intervenute nel più ampio contesto in cui l'area medesima si inserisce, nonché delle sopravvenute esigenze da soddisfare (cfr., T.A.R. Emilia Romagna – Bologna, Sez. I^, sentenza n. 654/2015);
- che sugli atti di esercizio del potere di pianificazione il sindacato del Giudice amministrativo è necessariamente limitato alle ipotesi di errori di fatto o di irrazionalità, irragionevolezza o abnormità

della scelta (cfr., C.d.S., Sez. IV^, sentenza n. 4072/2015, T.A.R. Lazio – Roma, Sez. II bis, sentenza n. 1315/2019).
Orbene, le doglianze articolate dai ricorrenti non configurano alcuna palese irragionevolezza o manifesto travisamento del dato fattuale tale da poter legittimare l'intervento caducatorio da parte di questo Giudice.
Anzi, la nuova disciplina urbanistica appare coerente con gli obiettivi di fondo che la Variante intende perseguire, ovverosia incentivare l'attività agrituristica in ambito collinare e pedecollinare, affrontare i problemi di carico antropico che lo sviluppo di tale attività determina, differenziare le attività recettive che costituiscono agriturismo da quelle che costituiscono attività commerciale, tutelando entrambe le tipologie di attività economica (v. relazione: doc. 3 fascicolo di parte resistente). In particolare, la previsione di ulteriori parcheggi pertinenziali al servizio della clientela nel caso in cui si voglia insediare e/o ampliare un'attività aperta al pubblico, in particolare alberghiera, appare del tutto ragionevole.
Così, come appare ragionevole la previsione di un permesso di costruire convenzionato, con il quale il privato concordi con l'Amministrazione lo sviluppo planivolumetrico dell'intervento, posto che – come riconosciuto anche dai ricorrenti – l'area di cui si discute è inserita in un ambito di valore paesaggistico ambientale ed ecologico.
Quanto, infine, alla lamentata violazione della gratuità del permesso di costruire nel caso di imprenditore agricolo, va innanzitutto osservato che a mente dell'articolo 17, comma 3, lettera a), D.P.R. n. 380/2001, l'esonero dal contributo di costruzione è limitato agli interventi in zona agricola, e nel caso di specie parte del compendio immobiliare di cui si discute non ricade in zona agricola. In secondo luogo, non può sottacersi che le ipotesi di gratuità del permesso di costruire sono di stretta interpretazione e perseguono interessi generali (cfr. T.A.R. Veneto, Sez. II, sentenza n. 289/2019): dunque, l'intervento edilizio deve essere strettamente connesso alle esigenze di conduzione del fondo agricolo.
In definitiva, deve concordarsi con la difesa del Comune in ordine al fatto che la pretesa gratuità del permesso di costruire non significhi per l'imprenditore agricolo poter "effettuare qualsivoglia intervento di espansione edilizia in regime di piena e totale liberalizzazione e gratuità e senza alcun limite, trasferendo sull'Amministrazione Comunale – e quindi sulla collettività - tutti i relativi oneri economici".
In conclusione, il ricorso è infondato e per questo viene respinto.
Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate a favore del Comune vittorioso nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia Sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.
Condanna [omissis], in solido tra loro, a rifondere al Comune di Villongo le spese di giudizio, che liquida in complessivi €uro 3.000,00, oltre ad accessori di legge.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.
Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 24 novembre 2021 con l'intervento dei magistrati:
Ariberto Sabino Limongelli, Presidente FF
Alessandra Tagliasacchi, Primo Referendario, Estensore
Luca Pavia, Referendario

L'ESTENSORE
Alessandra Tagliasacchi

IL PRESIDENTE
Ariberto Sabino Limongelli

IL SEGRETARIO