

Giurisprudenza

Data udienza 4 dicembre 2019

Integrale

Azienda agricola - Coltivazione della vite con metodo biologico certificato - Obbligo ingiunto dal comune - Illegittimità - Protocollo - Atto del Consorzio di tutela Conegliano Valdobbiadene Prosecco Docg

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

Sezione Terza

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 314 del 2019, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Tenuta Agricola Sa. Ma. Azienda Agricola S.S. (di seguito, Tenuta Agricola Sa. Ma.), con sede legale in (omissis) (TV) (omissis), in persona del legale rappresentante Lo. Ca., rappresentato e difeso dagli avv.ti Ma. Za., ed altri, con domicilio eletto presso lo studio di in Mestre, Venezia, Via (...), e con i seguenti recapiti digitali: (omissis).it;

contro

Comune di (omissis), in persona del Sindaco, legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Ba. Co., con i seguenti recapiti digitali: comune.(omissis).it; (omissis).it;

nei confronti

Comune di (omissis), ed altri, nelle persone dei rispettivi Sindaci, legali rappresentati pro tempore, non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Istituto Ce. Ma. (di seguito: Ic.), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Gi. Ca., ed altri, con i seguenti recapiti digitali: (omissis).it, per l'annullamento:

A) quanto al ricorso introduttivo, notificato il 25 marzo 2019 e depositato il successivo 28:

1) della deliberazione della Giunta municipale del Comune di (omissis) n. 1 del 10 gennaio 2019;

- 2) della nota dirigenziale del Comune di (omissis) prot. n. 6810 del 21 febbraio 2019;
- 3) della deliberazione del Consiglio comunale di (omissis) n. 1 del 27 febbraio 2019;
- 4) dell'Ordinanza dirigenziale del Comune di (omissis) n. 54 del 27 febbraio 2019;
- B) quanto al ricorso per motivi aggiunti, notificato il depositati il 14 maggio 2019 e depositato il successivo 15:
- 5) dell'ordinanza sindacale n. 66 del 13 marzo 2019;
- 6) dell'ordinanza dirigenziale n. 79 del 20 marzo 2019;
- 7) della deliberazione del Consiglio comunale n. 13 del 29 marzo 2019;
- 8) della nota dirigenziale prot. n. 17286 del 3 maggio 2019.

e per la condanna al risarcimento dei danni.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di (omissis);

Visto l'atto di intervento ad opponendum dell'Ic.;

Visti i decreti presidenziali n. 325 del 20 maggio 2019 e n. 326 del 21 maggio 2019;

Vista l'ordinanza cautelare n. 232 del 13 giugno 2019;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 dicembre 2019 il dott. Gianmario Palliggiano, presenti gli avv.ti: Za., per la parte ricorrente, Co., per il Comune di (omissis) e Co. unitamente a Mi. per l'Istituto Ce. Ma.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.- Riferisce la società ricorrente, Tenuta Agricola Sa. Ma., di esercitare attività agricola, in particolare nel settore della viticoltura, nelle zone D.O.C.G. di Conegliano e Tarzo.

Nel corso dell'estate dell'anno 2018, apprendeva che il Fallimento "Ce. S.r.l." metteva in vendita nel territorio del Comune di (omissis), alcuni appezzamenti di terreno, per mq. 23.390, già adibiti ad uso agricolo seminativo, in area classificata in parte ZTO F ed in parte come "Comparto 19/d" dal vigente Piano Regolatore Generale di (omissis).

La società ricorrente, nel presupposto che fosse possibile piantare un vigneto, ritenendo trattarsi di attività edilizia libera svolgeva le seguenti iniziative:

- in data 27 settembre 2018, partecipava alla "procedura competitiva" per l'aggiudicazione dei terreni;
- il successivo 5 novembre, sottoscriveva il contratto di compravendita dell'area in questione;
- il successivo 12 dicembre, presentava al Comune di (omissis) "comunicazione" (protocollata il successivo 17) di inizio lavori di piantumazione del vigneto, con allegata planimetria attestante il rispetto delle distanze prescritte dalla normativa vigente, ed indicazione che "irrorazione" e "trattamenti" sarebbero stati eseguiti con "macchine a tunnel", come prescritto dall'art. 11/C, comma 5, lett. b), della Sezione C del Regolamento Intercomunale di Polizia Rurale.

La società ricorrente dava quindi corso ai lavori di preparazione del terreno, attività preliminare all'impianto del nuovo vigneto, suddiviso in due porzioni, divise da un altro fondo di proprietà di terzi.

Nel corso dei lavori, accadeva che alcuni genitori di bambini frequentanti un asilo di proprietà comunale, confinante con uno dei fondi, segnalavano al Sindaco di (omissis) i rischi alla salute per i figli derivanti dalle attività connesse alla coltivazione del vigneto.

Nel corso dei colloqui col comune, la società ricorrente proponeva al Sindaco di permutare l'area de qua con un'area che il comune stesso avrebbe acquisito dal Demanio dello Stato, facente parte della "ex aviosuperficie" di San Giacomo di Veglia.

La proposta di permuta non aveva tuttavia alcun seguito per l'incertezza dei tempi entro i quali sarebbe stata possibile la dismissione dell'area dallo Stato al comune di (omissis).

Nel frattempo, con nota prot. n. 2883 del 18 gennaio 2019, avente ad oggetto "Adozione delibera di indirizzo-richiesta di intervento normativo regionale", il Sindaco chiedeva alla Regione di "... intervenire normativamente per definire che all'interno dei centri urbani, in prossimità di aree sensibili ed in particolari nelle aree destinate a servizi, non sia possibile la piantumazione di arboreti, a meno che non si tratti di impianti che perseguano fini sociali e che quindi prevedano un convenzionamento".

Il Responsabile del Servizio Gestione del Territorio, con nota prot. n. 6810 del 21 febbraio 2019, ha quindi emanato la "diffida all'esecuzione di impianto di due nuovi vigneti".

L'Azienda ricorrente rispondeva a tale diffida con nota del 25 febbraio 2019.

In data 27 febbraio 2019, il Consiglio Comunale ha adottato la deliberazione n. 1, avente ad "oggetto: Piano intercomunale di polizia rurale. Aggiornamento", con la quale ha approvato la modifica dell'art. 2/C della Sezione C del Regolamento Intercomunale di Polizia Rurale, nei termini di seguito descritti: "art. 2/C - atti vietati: 1) Nelle zone di tipo F, ai sensi del vigente strumento urbanistico comunale, è vietato l'impianto di arboreti. E' consentito esclusivamente l'impianto di arboreti previa sottoscrizione di convenzione con l'Amministrazione Comunale che ne disciplini la funzione di interesse generale per la collettività.".

Con ordinanza dirigenziale n. 54 del 27 febbraio 2019, notificata il successivo 6 marzo, l'amministrazione comunale ha ingiunto alla ricorrente di sospendere i "lavori di piantumazione vigneto in zona territoriale omogenea di tipo F2 in assenza di convenzione con il Comune".

2.- Con l'odierno ricorso, notificato il 25 marzo 2019 e depositato il successivo 28, la Tenuta Agricola Sa. Ma. ha impugnato l'ordinanza in questione n. 54/2019 e gli atti presupposti, chiedendone l'annullamento, per i vizi che di seguito saranno indicati, oltre al risarcimento dei danni.

Resiste in giudizio il Comune di (omissis) con memoria di costituzione formale depositata, insieme a documentazione, in data 15 aprile 2019.

In seguito, con nota prot. n. 8064 del 1° marzo 2019, l'amministrazione ha emesso la "comunicazione di avvio di procedimento per presunta irregolarità edilizio-urbanistiche. Lavori di piantumazione di nuovo vigneto su area destinata a ZTO di tipo F in assenza di convenzione", con invito a replicare, ai sensi della Legge 241/1990, entro il "termine di 10 giorni dal ricevimento della presente".

La ricorrente, in data 8 marzo 2019, ha inviato nota di controdeduzioni.

Il Sindaco ha così emanato - ai sensi dell'art. 50 d.lgs 267/2000 - l'ordinanza n. 66 del 13 marzo 2019, notificata il successivo 14, con la quale ha disposto:

"...di procedere alla:

-coltivazione della vite con metodo biologico certificato, in adesione allo specifico disciplinare dettato dal Protocollo Viticolo di Conegliano Valdobbiadene Prosecco DOCG;

-adozione di sistemi di recupero durante il trattamento della vite al fine di evitare, soprattutto, rischi irritativi derivanti dalla dispersione di prodotti fitosanitari contenenti zolfo;

-lavorazione del vigneto e delle piantine in esclusivo fasce orarie e giorni ‘esterni all’attività della scuola materna in parola, per evitare, soprattutto dispersione di polveri e rumori”.

Ha inoltre specificato che: “il presente provvedimento perderà comunque efficacia all’atto dell’entrata in vigore del nuovo regolamento intercomunale di polizia rurale”.

Con ordinanza n. 79 del 20 marzo 2019, notificata il successivo 21, il Dirigente del Servizio Gestione del Territorio del comune di (omissis) ha ingiunto alla società ricorrente: “di rimettere in pristino immediatamente la porzione di area piantumata a vigneti ricadente in zona territoriale omogenea di Tipo F2”.

Con deliberazione n. 13 del 29 marzo 2019, il Consiglio comunale ha approvato il “Piano intercomunale di polizia rurale, aggiornamento n. 2/2019”.

In data 3 aprile 2019, la ricorrente richiedeva all’amministrazione comunale il rilascio di copia della deliberazione consiliare del 29 marzo 2019, nonché di “tutta la documentazione istruttoria proposta dai competenti Uffici, Comunali e non, in vista dell’adozione della ridetta nuova deliberazione”.

Il Servizio Affari Generali evadeva la richiesta, con nota dell’11 aprile 2019, trasmettendo i seguenti documenti:

“-deliberazione del Consiglio Comunale n. 13 del 29 marzo 2019:

-nota dell’ULSS 2 prot. n. 41692 del 4 marzo 2019 acquista il successivo 15, prot. n. 10139;

-nota della Regione del Veneto prot. n. 86690 del 1° marzo 2019, acquisita in pari data al prot. n. 7988”.

Con nota del 29 aprile 2019, la società ricorrente - nel ribadire che la coltivazione del vigneto si sarebbe svolta con metodo biologico come da Regolamento Intercomunale e ordinanza sindacale n. 66/2019 - comunicava al Comune di (omissis) che avrebbe installato in loco una struttura mobile costituita da pali metallici di sostegno di un telone, di altezza da terra di mt. 3, a protezione del confine sud dell’asilo, ad ulteriore difesa del sito sensibile.

In risposta, con nota prot. n. 17286 del 3 maggio 2019, il Dirigente del Servizio Gestione del Territorio diffidava “la ditta in indirizzo dal procedere alla realizzazione di qualsiasi intervento che non sia l’espianto del vigneto in ottemperanza alla richiamata ordinanza n. 79/2019”.

3.- Con ricorso per motivi aggiunti, notificato il 14 maggio 2019 e depositato il successivo 15, la società ricorrente ha impugnato, ai fini del loro annullamento, l’ordinanza sindacale n. 66 del 13 marzo 2019 e l’ordinanza dirigenziale n. 79 del 20 marzo 2019 nonché la deliberazione del Consiglio comunale n. 13 del 29 marzo 2019 di approvazione del Piano intercomunale di Polizia rurale ed infine la nota di diffida prot. n. 17286 del 3 maggio 2019.

Avverso i motivi aggiunti, il comune di (omissis), in data 3 giugno 2019, ha depositato memoria unitamente a documentazione; ha argomentato per la legittimità e la correttezza del proprio operato chiedendo quindi il rigetto del ricorso.

Con atto notificato e depositato il 7 giugno 2019, è intervenuto ad opponendum l’Ic. per chiedere il rigetto del ricorso introduttivo e dei relativi motivi aggiunti. In via preliminare ha eccepito l’inammissibilità del ricorso per omessa notifica dello stesso ad almeno un controinteressato, individuati in se stesso, quale proprietario del confinante asilo e, pertanto, pregiudicato dall’attività agricola in discussione, nei genitori degli alunni che frequentano l’asilo stesso ed, infine, nell’Istituto Comprensivo Giovanni Da Ponte.

Le parti hanno scambiato memorie con le quali hanno ribadito le rispettive posizioni.

4.- La causa è stata discussa all’udienza pubblica del 4 dicembre 2019, per essere quindi trattenuta per la decisione

DIRITTO

1.- In via preliminare va esaminata l’eccezione d’inammissibilità del ricorso, sollevata dall’interveniente ad opponendum Ic..

1.1.- Ic. eccepisce l'omessa notifica del ricorso anche nei di lui confronti che si auto individua quale controinteressato, per essere proprietario del fondo confinante sul quale è situato l'asilo; Ic. assume infatti di essere pregiudicato dall'attività agricola di cui si controverte; posizione di controinteressati rivestirebbero anche i genitori degli alunni che frequentano la scuola, o anche nell'Istituto Comprensivo Giovanni Da Ponte.

1.2.- L'eccezione è infondata.

Come già chiarito in sede cautelare, la qualità di controinteressato, soggetto al quale il ricorso dev'essere notificato, ai sensi dell'art. 41 c.p.a., va riconosciuta non già a colui che abbia un interesse, ancorché legittimo, a mantenere in vita il provvedimento impugnato ovvero a chi ne subisca conseguenze soltanto indirette e riflesse, ma solo a colui che dal provvedimento stesso riceva un vantaggio diretto e immediato, ossia un positivo ampliamento della propria sfera giuridica.

Nel processo amministrativo, infatti, la nozione di controinteressato al ricorso si fonda sulla simultanea sussistenza di due elementi:

a) formale, rappresentato dalla contemplazione nominativa del soggetto nel provvedimento impugnato, tale da consentirne alla parte ricorrente l'agevole individuazione;

b) sostanziale, derivante dall'esistenza in capo a tale soggetto di un interesse legittimo uguale e contrario a quello fatto valere attraverso l'azione impugnatoria, e cioè di un interesse al mantenimento della situazione esistente, messa in forse dal ricorso avversario, fonte di una posizione qualificata meritevole di tutela conservativa.” (Cons. Stato, Sez. V, 11 giugno 2019, n. 3911).

Nel caso di specie Ic., i genitori degli alunni che frequentano la scuola e l'Istituto Comprensivo Giovanni Da Ponte non sono destinatari di alcuna diretta utilità giuridica, in relazione ai provvedimenti impugnati, nei quali non sono nemmeno contemplati.

Il vantaggio che essi ricevono è indiretto e mediato, e se ciò li legittima a intervenire nel processo, non conferisce loro la qualità di controinteressati in senso formale, cioè di contraddittori necessari la cui pretermissione comporterebbe la declaratoria d'inammissibilità del ricorso (cfr. ex multis, TAR Campania, II, 12 dicembre 2018 n. 7124).

Non assume rilievo a questi fini quanto riferito dall'amministrazione comunale con la memoria di replica depositata l'11 novembre 2019, secondo cui il numero delle iscrizioni all'Asilo risulta diminuito di diciotto unità rispetto all'anno precedente, circostanza di per sé sufficiente a compromettere la permanenza in vita del servizio, con inevitabile pregiudizio per la collettività. L'asilo, infatti, non sarebbe più in grado non solo di potenziare le proprie possibilità di accoglienza, ma anche di proseguire l'attività, in conseguenza delle azioni poste in essere dalla società ricorrente.

Il dato, tuttavia, non è influente ai fini della qualificazione dei menzionati soggetti in controinteressati in questo giudizio.

E' sufficiente osservare sul punto che la diminuzione degli iscritti non è un effetto diretto e nemmeno mediato dell'eventualità di piantumazione dei vigneti, ma deriva da una decisione, peraltro presa solo da alcuni dei genitori, allarmati dalle conseguenze, peraltro ipotetiche, sulla salute dei propri figli in relazione alla coltivazione del vigneto. E' evidente che le preoccupazioni soggettive, per quanto non prive di un plausibile fondamento medico-sanitario, non sono sufficienti ad incardinare la qualità di controinteressato.

2.- Può quindi passarsi all'esame del merito delle questioni.

Riguardo al ricorso introduttivo, parte ricorrente ha dedotto le seguenti censure:

A) Sulla deliberazione della Giunta municipale n. 1 del 10 gennaio 2019, avente ad “oggetto: corretto utilizzo del territorio, atto d'indirizzo”.

1) Illegittimità per violazione di legge; incompetenza assoluta: l'atto impugnato sarebbe afflitto da incompetenza, posto che non è nei compiti della giunta disporre in materia urbanistico/pianificatoria.

2) Illegittimità per violazione dell'art. 48, comma 1, L.R. 11/2004.

Con la deliberazione impugnata si sarebbe in presenza di una variante introdotta in modo surrettizio da organo incompetente, la Giunta municipale, nella disciplina urbanistica del Comune di (omissis), in particolare nelle N.T.A. del P.R.G.

3) Illegittimità per eccesso di potere da sviamento dalla causa tipica.

La Giunta Comunale avrebbe adottato la deliberazione impugnata su esclusiva sollecitazione dei genitori degli alunni frequentanti l'asilo, situato nei pressi del nuovo vigneto.

4) Carezza di motivazione: l'indicazione dell'amministrazione comunale relativa all'introduzione dell'obbligo del previo "convenzionamento", non ne chiarisce in alcun modo il contenuto, rimasto del tutto indeterminato.

B) Sulla nota dirigenziale prot. n. 68810 del 21 febbraio 2019: illegittimità derivata dall'illegittimità dell'impugnata deliberazione della Giunta Comunale n. 1/2019: la diffida avrebbe come unico suo presupposto in fatto e in diritto l'"atto di indirizzo" che la Giunta ha rivolto all'Ufficio per non consentire l'impianto del vigneto in questione prima della sottoscrizione della "convenzione", introdotta nell'ordinamento comunale dalla Giunta con l'"atto di indirizzo" di cui alla impugnata deliberazione n. 1/2019.

C) Sulla deliberazione del Consiglio comunale n. 1 del 27 febbraio 2019, avente ad "oggetto, il piano intercomunale di polizia rurale-aggiornamento":

1) illegittimità derivata dall'illegittimità della deliberazione della Giunta Comunale di (omissis) n. 1/2019;

2) eccesso di potere per sviamento dalla causa tipica;

3) violazione di legge "in procedendo".

Il Regolamento Intercomunale è vincolante per i quindici Comuni che lo hanno approvato.

D) Sull'ordinanza dirigenziale n. 54 del 27 febbraio 2019 di: "sospensione lavori di piantumazione vigneto in zona territoriale omogenea di tipo F2 in assenza della convenzione con il comune".

Illegittimità derivata dall'illegittimità della deliberazione della Giunta Comunale di (omissis) n. 1/2019.

3.- Col ricorso per motivi aggiunti, parte ricorrente ha formulato le seguenti ulteriori censure:

E) Sull'ordinanza sindacale n. 66 del 13 marzo 2019, avente ad oggetto: Ditta Tenuta Sa. Ma. s.s. Piantumazione vigneto in località San Giacomo, ordinanza ai sensi dell'art. 50 d.lgs. 267/2000

1) indeterminatezza delle disposizioni precettive in ordine a "tempistiche" e "modalità di esecuzione" dei lavori nel vigneto.

Rileva la ricorrente che l'ordinanza de qua, in apparenza, non avrebbe carattere lesivo, dal momento che la stessa:

a) non menziona più la necessità della previa stipula con il comune della "convenzione", come previsto dalla pregressa deliberazione di Giunta n. 1/2019 e, quindi, dalla deliberazione consiliare n. 1/2019 relativa al Regolamento Intercomunale di Polizia rurale (atti già impugnati con il ricorso originario);

b) ha enunciato una serie di considerazioni e di contributi, anche di autorità sanitarie, nell'auspicio di adottare un tipo di coltivazione maggiormente rispettosa dell'ambiente e della salute.

Senonché risulterebbe evidente il contenuto generico della sua portata precettiva, tale da potere dare luogo a possibili arbitrii nei confronti del coltivatore, in quanto non chiarisce aspetti essenziali quanto ad "orari" e "tempi" delle "lavorazioni" - anche con riferimento agli orari ed ai giorni di apertura dell'Asilo - né su cosa debba intendersi per "lavorazioni" nel vigneto, avuto riguardo, per queste ultimi, alle attività di potatura, taglio dell'erba tra i filari, ordinaria cura della pianta della vite; senza volere considerare la vendemmia che, di norma, si svolge nei mesi di settembre ed ottobre e che non solo non può dirsi attività inquinante ma non potrebbe nemmeno essere

limitata né contingentata quanto a tempistica.

2) illegittimità per indeterminatezza dei presupposti di natura igienico-sanitaria assunti a fondamento dell'ordinanza stessa.

L'ordinanza impugnata impone l'obbligo di coltivazione della vite con metodo biologico certificato, in adesione allo specifico disciplinare di cui al Protocollo Viticolo del Conegliano Valdobbiadene Prosecco DOCG, senza considerare che il protocollo non è un atto di valore certificato medico scientifico, in quanto proveniente da un organismo di diritto privato, qual è il Consorzio Viticolo, e non da un'autorità pubblica, competente in materia di tutela della salute.

L'ordinanza non chiarisce a quale metodo di coltivazione del "biologico" debba farsi riferimento e non considera altresì che la coltivazione biologica può avere luogo, come risulta dal vigente Protocollo, anche in assenza della "certificazione".

F) Sull'ordinanza dirigenziale n. 79 del 20 marzo 2019, avente ad oggetto: ordine di ripristino della zona territoriale omogenea di tipo F2, in assenza della convenzione con il comune.

1) illegittimità derivata dalle impugnate deliberazioni della Giunta municipale n. 1/2019 e del Consiglio comunale n. 1/2019 nonché della diffida del 21 febbraio 2019 e dell'ordinanza di sospensione n. 54 del 27 febbraio 2019.

2) Illegittimità propria per contraddittorietà con il contenuto dispositivo dell'ordinanza sindacale n. 66/2013, emanata ai sensi dell'art. 50 d.lgs. 267/2000.

Con l'ordinanza sindacale n. 66/2013, il Sindaco non aveva vietato la coltivazione del vigneto ma solo di coltivarlo secondo determinate modalità; a distanza di soli sette giorni, ha imposto in via del tutto contraddittoria la rimessione in pristino dell'area piantumata con conseguente espianto del vigneto.

3) Violazione degli artt. 6 e 27 d.p.r. 380/2001.

La normativa della ZTO F2 delle NTA del vigente PRG del comune di (omissis), allorché riporta gli interventi ammessi nelle zone F, non vieta e non potrebbe farlo l'esecuzione di interventi che non abbiano alcuna rilevanza di natura urbanistico-edilizia come per l'appunto l'impianto di un vigneto, intervento che rientra nel novero delle attività di edilizia libera, di cui all'art. 6 d.p.r. 380/2001.

Il dirigente, pertanto, nell'adottare l'ordinanza impugnata avrebbe operato un'impropria interpretazione autentica, priva di competenza, sulle norme del PRG comunale.

4) illegittimità per indeterminatezza nell'individuazione dell'ambito territoriale interessato dall'ingiunzione di rimettere in pristino la porzione di area in zona F2: il dirigente, posto che non tutto il vigneto andava "demolito" ma solo la parte ricadente in zona F2, avrebbe dovuto chiarire quali fossero i mappali di proprietà della ricorrente ricadenti nella predetta zona F2.

G) Sulla deliberazione del Consiglio comunale n. 12 del 29 marzo 2019, avente ad "oggetto: Piano intercomunale di Polizia rurale; aggiornamento n. 2/2019".

1) violazione della legge in procedendo per introduzione unilaterale, da parte del comune di (omissis), di una modifica al Regolamento Intercomunale di Polizia rurale senza il previo concerto e comunque il contestuale accordo con gli altri quattordici comuni che avevano unitariamente approvato il Regolamento stesso.

L'amministrazione comunale non si sarebbe in alcun modo posta il problema dell'illegittimità dell'introduzione unilaterale, nel Regolamento Intercomunale, della modifica apportata con la propria deliberazione consiliare n. 1/2019.

In particolare, l'emendamento n. 1 col quale è stato inserito all'art. 9 del Regolamento in discussione, il comma 13-bis dal seguente tenore: "per nuovo impianto si intende un vigneto che non ha ancora subito trattamenti", avrebbe finito per intercettare esclusivamente il vigneto della società ricorrente, piantato tra la fine di febbraio ed i primi di marzo, con visibile illegittima applicazione retroattiva del Regolamento medesimo.

Al contrario, posto che, alla data del 29 marzo 2019, il vigneto era già piantato, l'obbligo di utilizzare il sistema di coltivazione biologico "certificato", secondo il disciplinare del Consorzio di tutela del Prosecco, non sarebbe stato applicabile alla ricorrente.

2) violazione di legge per carenza di motivazione; eccesso di potere per sviamento della causa tipica.

La nuova norma di cui all'art. 9, comma 13-bis del Regolamento intercomunale, introdotta dall'amministrazione comunale con la delibera n. 13/2019, sarebbe stata adottata all'unico e mirato scopo di obbligare la proprietà alla coltivazione di tipo "biologico-certificato".

3) illegittimità per ulteriore violazione di legge, carenza di motivazione, difetto d'istruttoria.

L'obbligo della coltivazione secondo il metodo "biologico certificato" è stata imposta "alle aree a confine con le aree altamente sensibili", con la conseguenza che qualsiasi vigneto, purché piantato su area a confine con le aree sensibili, può essere coltivato solo secondo il predetto sistema, a prescindere dall'estensione in concreto del vigneto stesso, senza fissare un'ampiezza minima ovvero prevedere una distanza minima dal confine.

H) Sulla nota dirigenziale prot. n. 17286 del 3 maggio 2019, avente ad "Oggetto: Nota del 29.04.2019 (prot. 17020/2019): nuovo vigneto nei pressi dell'asilo di San Giacomo. Installazione di un manufatto leggero (intelaiatura di supporto e telone) in prossimità del confine tra le due proprietà, ad ulteriore protezione/salvaguardia del sito sensibile. Riscontro".

1) illegittimità derivata dall'ordinanza n. 79/2019 di rimessa in pristino dell'area ricadente in zona F2, in assenza di convenzionamento con il Comune;

2) illegittimità per violazione dell'art. 6, lett. e) d.p.r. 380/2001: l'intervento de quo rientrerebbe nel novero delle "pratiche agro silvo pastorali" e quindi nella c.d. "attività edilizia libera".

4.- Riguardo al ricorso introduttivo, le molteplici censure formulate sono in parte fondate ed in parte infondate. Di seguito si procede al loro esame in relazione ai singoli atti impugnati.

1) Sulla deliberazione della giunta municipale n. 1 del 10 gennaio 2019.

Con tale deliberazione, l'amministrazione comunale di (omissis) ha stabilito che in zona F si sarebbe potuto provvedere alla piantumazione di un vigneto, solo previo convenzionamento con l'amministrazione medesima.

La deliberazione sul punto si sottrae alle dedotte censure.

Ed invero, come chiarito da consolidata e condivisa giurisprudenza, il vincolo ricadente nell'area classificata come ZTO "F2" - "zone attrezzate a parco gioco e sport" - rappresenta una limitazione di carattere non già espropriativo ma conformativo.

Ne consegue che - stante l'intrinseca validità a tempo indeterminato di vincoli della specie - non vi è decadenza del vincolo all'esaurirsi del quinquennio. Ulteriore e diretta conseguenza è l'assenza di obbligo d'indennizzo in quanto le attrezzature in questione: "sono realizzabili anche ad iniziativa privata o promiscua in regime di economia di mercato e non dal solo intervento pubblico" (ex multis, Cons. Stato, sez. IV, 26 aprile 2019, n. 2677; Idem, 31 agosto 2018, n. 5125).

Non appare quindi incompatibile con la natura del vincolo, la decisione dell'amministrazione di subordinare l'utilizzo ad opera del privato di siffatta area, che assume una destinazione comunque di interesse pubblico, a forme di concertazione con l'Amministrazione.

Appare opportuno, a questo punto, chiarire quale sia la natura, sotto il profilo edilizio-urbanistico, dell'intervento richiesto per l'impianto di un vigneto.

Al riguardo, va distinto tra reimpianto in sostituzione di un vigneto preesistente e l'impianto ex novo di un vigneto, dapprima non esistente.

Sulla prima ipotesi, condivisibile giurisprudenza, anche di questo Tribunale (TAR Venezia, sez. II, 12 ottobre 2015, n. 1043; anche, Tar Firenze, sez. III, 8 maggio 2019, n. 684), ha considerato che il reimpianto di un nuovo vigneto in sostituzione di quello precedente rientra tra le attività di edilizia libera - ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. e) d.p.r. 380/2001 - limitandosi di norma a "movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e alle pratiche agro-silvo-pastorali".

Per tale tipo di attività, pertanto, non occorre il preventivo rilascio del permesso di costruire né dell'autorizzazione paesaggistica con conseguente illegittimità delle ordinanze con le quali l'amministrazione comunale, nel presupposto che al contrario fosse necessario un preventivo titolo edilizio e paesaggistico, abbia disposto il ripristino dello stato dei luoghi.

Diversa è la fattispecie in esame, che rientra nella seconda ipotesi, atteso che la società ricorrente intende impiantare ex novo un vigneto. E' evidente che questo tipo di intervento può richiedere opere ben più radicali e strutturali - quali ad esempio lo sbancamento di parte del terreno - le quali, non limitandosi a movimenti di terra, possono trasformare e così incidere in maniera significativa sull'assetto originario del territorio.

In questa evenienza, l'attività da realizzare non può essere derubricata a mero intervento di edilizia libera ma va valutata caso per caso, in relazione alle opere connesse, agricole ed eventualmente murarie, che si rendessero necessarie.

In disparte, comunque, il profilo di carattere urbanistico edilizio, per l'ipotesi di impianto di nuovo, vigneto come quella in esame, il Comune è tenuto a valutare e comparare la molteplicità degli altri interessi pubblici e privati inevitabilmente coinvolti, per i quali dispone di poteri autoritativi per il perseguimento dell'interesse della collettività in relazione alla destinazione di zona.

In questo senso, il componimento degli interessi pubblici e privati può individuarsi tramite ricorso allo strumento giuridico di carattere generale dell'accordo di cui all'art. 11 L. n. 241/1990 e, quindi, al convenzionamento.

Con siffatto accordo, l'amministrazione sarebbe in grado di temperare il perseguimento dell'interesse privato imprenditoriale, permettendo la piantumazione del vigneto, con l'interesse collettivo espresso dalla destinazione dell'area ad attrezzature di pubblico interesse e dalla presenza di una collettività di soggetti particolarmente sensibili, quali i bambini frequentati il confinante asilo. Il tutto nel rispetto, peraltro, del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa che, lungi dall'assumere un comportamento vessatorio nei confronti del privato, mira semplicemente a limitare le facoltà connesse al diritto di proprietà nella misura in cui ciò sia indispensabile per la tutela di irrinunciabili interessi pubblici, quali la salute e l'ambiente.

Non condivisibile è poi l'assunto della ricorrente secondo cui, tramite la delibera n. 1/2019, la Giunta municipale di (omissis) avrebbe adottato una variante urbanistica; in tal modo, per il profilo soggettivo, avrebbe illegittimamente invaso la sfera di competenza affidata al Consiglio comunale in luogo della Giunta e, per il profilo oggettivo, avrebbe assunto una delibera in carenza del PAT (Piano di assetto del territorio) che non permette l'adozione di varianti.

Nel caso di specie, tuttavia, non si versa nell'ipotesi di variante, ma di mero atto d'indirizzo che la Giunta ha valutato di inviare al competente ufficio, al fine di orientare l'azione dello stesso tenendo in considerazione la disciplina di zona, soggetta, come sopra chiarito, a vincolo conformativo.

2) Sulla nota dirigenziale prot. n. 6810 del 21 febbraio 2019.

Possono superarsi le relative censure, posto che la nota ha valenza solo interlocutoria, ed è quindi di carattere non immediatamente lesivo, costituendo la stessa una mera diffida a realizzare l'impianto di un nuovo vigneto in assenza di preventivo convenzionamento, tanto da essere formulata anche quale comunicazione di avvio del procedimento, ai sensi degli artt. 7 ed 8 L. n. 241/1990, alla quale il ricorrente ha formulato repliche.

3) Sulla deliberazione n. 1 del 27 febbraio 2019 del Consiglio comunale di (omissis).

Con tale deliberazione, l'amministrazione comunale ha provveduto all'aggiornamento del Regolamento intercomunale di Polizia Rurale.

La deliberazione non è esente da censure ed è dunque illegittima in quanto il predetto Regolamento costituisce “atto complesso” alla cui formazione hanno concorso le volontà di una pluralità di soggetti pubblici, in particolare altri quattordici comuni, oltre quello resistente.

E' quindi evidente che la genesi collegiale dell'atto non tollera una sua modifica unilaterale, senza nemmeno il previo concerto con gli altri comuni i quali avevano a suo tempo partecipato alla redazione ed all'approvazione del Regolamento.

Su punto, si rammenta, l'art. 16/D, nel consentire le revisioni e gli aggiornamenti del Regolamento, li condiziona espressamente all'adozione delle “medesime procedure utilizzate per la prima redazione”. Il che esclude in radice ogni possibilità di intervento in via unilaterale o anche con adesione parziale soltanto di alcuni dei soggetti sottoscrittori.

4) Sull'ordinanza dirigenziale n. 54 del 27 febbraio 2019.

Con tale ordinanza l'amministrazione comunale di (omissis), ha ingiunto la sospensione dei lavori di piantumazione del vigneto, in zona territoriale omogenea di tipo F2, in assenza delle convenzioni con il comune.

L'ordinanza appare legittima per le ragioni indicate in merito all'esame delle censure relative alla delibera di giunta n. 1/2019, al quale, per ragioni di sintesi, si rinvia.

5.- Può passarsi all'esame del ricorso per motivi aggiunti che sarà anch'esso svolto sulla base dei singoli atti impugnati.

1) Sull'ordinanza sindacale n. 66 del 13 marzo 2019.

1.1) Con tale ordinanza, ai sensi dell'art. 50 d.lgs 267/2000, il Sindaco, nel ricondursi alla nota prot. n. 41692 del 4 marzo 2019 dell'USSL, ha imposto alla società ricorrente, con effetto immediato le seguenti prescrizioni:

- che la coltivazione della vite avvenga con metodo biologico certificato, in adesione allo specifico disciplinare dettato dal Protocollo Viticolo del Conegliano Valdobbiadene Prosecco DOCG;
- che siano adottati sistemi di recupero durante il trattamento della fine a scopi di tutela della salute;
- infine, che la lavorazione del vigneto e delle pertinenze in esclusive fasce orarie e giorni esterni all'attività della scuola materna avvenga in modo da evitare dispersione di polveri e rumori.

L'efficacia dell'ordinanza è espressamente a tempo determinato, più precisamente fino all'“entrata in vigore del nuovo regolamento intercomunale di polizia rurale”.

1.2) L'ordinanza in questione appare per più aspetti illegittima.

In primo luogo, l'asserito “pericolo per la salute” è motivato e formulato in via del tutto generica ed ipotetica.

Non appare al riguardo appropriata l'ingiunzione al conduttore del vigneto di disporre la “coltivazione della vite con metodo biologico certificato, in adesione allo specifico disciplinare dettato dal Protocollo Viticolo del Conegliano Valdobbiadene Prosecco DOCG”.

Invero, il menzionato Protocollo costituisce un atto del “Consorzio di tutela Conegliano Valdobbiadene Prosecco DOCG”, soggetto di natura privata.

Il Protocollo, per sua stessa indicazione, è un documento sottoscritto da una commissione di esperti presieduta dal Consorzio volta a “promuovere e salvaguardare il territorio di produzione e la bellezza del suo paesaggio”, con lo scopo di “minimizzare l'impatto ed il rischio dell'uso dei prodotti fitosanitari nei confronti dell'uomo e dell'ambiente”.

Ora, se è vero che il Protocollo fornisce agli operatori del settore le opportune linee guida per una gestione della difesa integrata della vite nell'ambito, a sua volta, delle Linee tecniche di difesa integrata (LTDI) predisposte dalla Regione Veneto, lo stesso tuttavia è privo del carattere tipico di un documento scientifico ed ufficiale proveniente

da un'Autorità sanitaria pubblica, competente in materia di tutela della salute e dell'incolumità pubbliche.

Lo stesso, pertanto, non solo non può assurgere al rango di fonte normativa a contenuto prescrittivo obbligatorio, ma neppure a base di riferimento per un atto ordinatorio di un'amministrazione pubblica.

Circa poi la prescrizione di coltivare la vite secondo il metodo biologico certificato, l'ordinanza è fonte di perplessità.

Tra i metodi di coltivazione "Biologica", deve infatti distinguersi tra "Linea biologica" e "Biologico certificato"; a sua volta il "Biologico" si distingue tra quello "in senso stretto" e "dinamico o Biodinamico", indirizzo quest'ultimo privo di un riferimento comunitario o nazionale.

La "certificazione" può avere luogo per entrambi i tipi di coltivazione, da parte di appositi "enti certificatori" - soggetti privati che non sono autorità in materia di sanità ed igiene pubblica - i quali seguono l'andamento del ciclo lavorativo della vite per l'intero periodo e svolgono i necessari controlli, a spese del coltivatore.

In altri termini, la coltivazione "biologica" può avvenire a prescindere dalla certificazione, la quale non ha carattere di ufficialità.

1.3) Risulta inoltre altrettanto indeterminata la prescrizione a svolgere l'attività in fasce orarie e giorni estranei all'orario ed al calendario scolastico.

Sul punto, emerge l'assenza di una puntuale considerazione circa l'effettiva articolazione temporale delle attività durante l'anno scolastico 2018-2019, né riguardo all'orario giornaliero né ai giorni del calendario scolastico.

Questa indeterminatezza non giova alla chiarezza ed all'estensione precettiva di un atto il cui scopo fondamentale è di tutelare in via precauzionale la salute degli alunni.

1.4) Non è poi affatto specificato a quali attività in concreto si riferisca il termine "lavorazioni", con l'effetto di farvi rientrare l'intero complesso delle attività che nel vigneto possono svolgersi, sebbene talune delle stesse non assumano alcun impatto sotto il profilo della salute; si pensi, ad esempio, alla potatura, al taglio dell'erba tra i filari, all'ordinaria cura della pianta della vite o alla stessa attività di vendemmia.

1.5) Infine, l'ordinanza in questione impone una serie di oneri che si estendono anche alla parte di vigneto insistente al di fuori dell'area classificata come "F2". Tale parte, proprio perché situata in un'area diversa da quelle "F2", può essere adibita a vigneto e comunque a produzione agricola senza necessità di alcun convenzionamento.

Sul punto, deve considerarsi infatti che, a seguito dell'entrata in vigore della Legge regionale 6 giugno 2017, n. 14, - recante norme per "il contenimento del suolo" e modifica la legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 in materia di "governo del territorio" e di "paesaggio" - la parte del vigneto estranea alla predetta area "F2" è inclusa tra le aree cd "non consolidate"; come tale la stessa è utilizzabile a fini esclusivamente agricoli.

Ciò lo si ricava, per ragionamento a contrario, dalla lettura combinata dell'art. 2, comma 1, lett. e) e dell'art. 12 della menzionata legge regionale n. 14/2017.

L'art. 2, comma 1, lett. e), nel definire gli "ambiti di urbanizzazione consolidata", li descrive come: "l'insieme delle parti del territorio già edificato, comprensivo delle aree libere intercluse o di completamento destinate dallo strumento urbanistico alla trasformazione insediativa, delle dotazioni di aree pubbliche per servizi e attrezzature collettive, delle infrastrutture e delle viabilità già attuate, o in fase di attuazione, nonché le parti del territorio oggetto di un piano urbanistico attuativo approvato e i nuclei insediativi in zona agricola."

L'art. 12 prescrive che, dall'entrata in vigore della legge regionale stessa ed anche successivamente, sono consentiti "gli interventi previsti dallo strumento urbanistico generale ricadenti negli ambiti di urbanizzazione consolidata", in deroga ai limiti stabiliti dal provvedimento della Giunta regionale di cui all'articolo 4, comma 2, lettera a) (quantità massima di consumo di suolo regionale).

Per il comune di (omissis), l'ambito di urbanizzazione consolidata - entro cui è consentita l'attività edilizia di cui all'art. 12, comma 1, lett. a) L. reg. 14/2017 - è stato individuato con l'Allegato A alla delibera di Giunta comunale

18 luglio 2017 n. 142.

Al di fuori di tale ambito, il suolo è utilizzabile a fini esclusivamente agricoli, sicché non appaiono giustificate le imposizioni contenute nell'ordinanza contestata che finisce per incidere anche sulla parte di proprietà della ricorrente, avente naturale destinazione agricola.

2) Sull'ordinanza dirigenziale n. 79 del 20 marzo 2019.

Con tale ordinanza, l'amministrazione ha disposto il ripristino della ZTO F2, in assenza di stipula della convenzione con il Comune.

L'ordinanza si sottrae alle molteplici censure, per le stesse ragioni svolte nel corso dell'analisi delle censure relative alla deliberazione n. 1 del 2019, alle quali, per ragioni di sintesi, può farsi rinvio.

3) Sulla deliberazione del Consiglio comunale di (omissis) n. 13 del 29 marzo 2019.

Con tale deliberazione il consiglio comunale, nel provvedere ad un'ulteriore modifica del Regolamento intercomunale di Polizia Rurale, ha fissato l'obbligo di utilizzare, nei confronti dei nuovi vigneti, il sistema di coltivazione biologico "certificato" prevedendo, altresì, che un vigneto, ancorché già piantato, è considerato "nuovo" qualora "non abbia subito alcun trattamento", ipotesi nella quale ricade per l'appunto il vigneto della società ricorrente che, pur piantato anteriormente al 29 marzo 2019, non era stato ancora "trattato".

La deliberazione n. 13/2019 appare illegittima posto che non è consentito una variazione unilaterale di un atto collegiale approvato da una pluralità di soggetti pubblici. Sul punto, per esigenze di sintesi, può farsi rinvio alle argomentazioni svolte per l'esame della deliberazione n. 1 del 27 febbraio 2019 del Consiglio comunale di (omissis), impugnata col ricorso introduttivo.

4) sulla nota dirigenziale prot. n. 17286 del 3 maggio 2019.

La nota ha carattere provvedimento, contenendo una esplicita diffida alla ricorrente nell'installare un manufatto leggero in prossimità del confine tra le due proprietà, a prescindere dalla qualificazione dello stesso e dalla sua rilevanza ai fini edilizi.

La nota/diffida si riconduce al contenuto dell'ordinanza n. 79/2019, integralmente richiamata, riguardo all'ordine di rimessa in pristino della zona territoriale omogenea di tipo F2, interessata dalla piantumazione del vigneto in assenza di convenzionamento con il comune.

La nota si sottrae alle molteplici censure, per le stesse ragioni svolte nel corso dell'analisi delle censure relative alla deliberazione n. 1 del 2019 estese anche alla successiva ordinanza n. 79/2019, alle quali, per ragioni di sintesi, può quindi farsi rinvio.

6.- In conclusione:

1) il ricorso introduttivo va accolto con riferimento alla delibera del consiglio comunale 27 febbraio 2019 n. 1, di cui, per l'effetto, va disposto l'annullamento; va respinto per il resto.

2) il ricorso per motivi aggiunti va accolto con riferimento ai seguenti atti, di cui va disposto, per l'effetto, l'annullamento:

- ordinanza sindacale n. 66 del 13 marzo 2019;

- deliberazione del Consiglio comunale di (omissis) n. 13 del 29 marzo 2019.

Va respinto per il resto.

7.- Infine, la complessità della vicenda, per i profili sia fattuali sia giuridici, contrassegnata da una serie di atti di contenuto generale ed individuale, soltanto alcuni dei quali illegittimi, adottati per fare fronte ad una serie di problematiche connesse alla tutela di interessi pubblici e privati di rilievo, condizionati dall'impianto del vigneto, esclude che vi siano i presupposti per qualificare come illecita la condotta dell'amministrazione comunale ed, in

quanto tale, fonte di responsabilità aquiliana, ai sensi dell'art. 2043 cod. civ..

Pertanto, la pretesa della ricorrente al risarcimento del prospettato danno, peraltro tutto da dimostrare nei suoi elementi oggettivi e soggettivi, è infondata e va respinta.

8.- Sussistono le giuste ed eccezionali ragioni, in relazione alla complessità della vicenda ed alla soccombenza reciproca per compensare integralmente le spese del giudizio tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza), definitivamente pronunciando:

1) accoglie il ricorso introduttivo limitatamente alla delibera del consiglio comunale 27 febbraio 2019 n. 1, per la quale va disposto l'annullamento; lo rigetta per il resto.

2) accoglie il ricorso per motivi aggiunti limitatamente all'ordinanza sindacale n. 66 del 13 marzo 2019 ed alla deliberazione del Consiglio comunale di (omissis) n. 13 del 29 marzo 2019, per le quali va disposto l'annullamento; lo rigetta per il resto.

Rigetta la richiesta di risarcimento del danno.

Compensa integralmente le spese del giudizio.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 4 dicembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Alessandra Farina - Presidente

Gianmario Palliggiano - Consigliere, Estensore

Mara Spatuzzi, Referendario