

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 97 del 2013, proposto da: xxxxxxxxxx, rappresentata e difesa dall'avv. Sergio Segneri, con domicilio eletto in Cagliari presso lo studio del medesimo legale, via Sonnino n. 84;

contro

il Comune di Olbia, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Emanuela Traina, con domicilio eletto in Cagliari presso lo studio dell'avv. Luisa Armandi, via Cugia n.14;
il Dirigente p.t. del Settore Pianificazione e Gestione del Territorio Edilizia Privata e Pubblica del Comune di Olbia, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

- del provvedimento n. 117003 del 16 novembre 2012, comunicato il 22 novembre 2012, con cui il Dirigente del Settore Pianificazione e Gestione del Territorio-Edilizia Privata e Pubblica del Comune di Olbia ha denegato il rilascio della

concessione edilizia per la realizzazione di una casa colonica, richiesta dalla ricorrente con istanza prot. n. 120843 del 30 dicembre 2011;

- di tutti gli atti ad esso presupposti o comunque connessi a quello impugnato, ed in specie della nota prot. 93662 del 28 settembre 2012 con cui il medesimo Dirigente ha comunicato alla sig.ra xxxxxxxxxx i motivi ostativi al rilascio della concessione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Olbia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 gennaio 2014 il dott. Tito Aru e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La sig.ra xxxxxxxxxx è proprietaria di un terreno della superficie di ha 1.00.72, sito nell'agro del Comune di Olbia, località Chidade, distinto in catasto al foglio 52, mappale 219, che ricade, secondo le previsioni del PdF vigente, in zona E agricola.

Il 13 marzo 2003 presentava al Comune di Olbia un progetto per l'avvio, sul suo terreno, di un'azienda agricola da attuare in due distinte fasi: la prima finalizzata alla realizzazione di opere di miglioramento fondiario e di un annesso deposito, la seconda volta alla costruzione di un fabbricato rurale da destinare ad abitazione per poter provvedere alla conduzione del fondo.

PianoCasa-Sardegna.it

Ing. Enrico Craboledda

Via Machiavelli 52, 09047 Selargius CA

info@pianocasa-sardegna.it

070 7549263 / 349 2709342



Il progetto venne assentito dal Comune di Olbia con concessione edilizia n. 1895/02 del 6 novembre 2003 e successiva variante n. 498 del 22 agosto 2006, e prevedeva, come detto, nella prima fase attuativa, lavori di miglioramento fondiario consistenti nella piantagione di 200 ulivi e nella preparazione di una superficie di circa 3500 mq per la coltura di ortaggi, nonché la costruzione di un magazzino.

Le opere assentite vennero ultimate nel 2006.

A questo punto la sig.ra xxxxxxxxxx, al fine di completare l'intervento di miglioramento fondiario con la seconda fase del progetto (che, come detto, comprendeva anche la costruzione di una casa colonica), dopo aver ottenuto l'autorizzazione paesaggistica n. 844 del 19 dicembre 2011, chiedeva al Comune di Olbia la prescritta concessione edilizia.

Senonché, all'esito dell'istruttoria e previo rituale contraddittorio procedimentale, col provvedimento impugnato il Dirigente del Settore Pianificazione e Gestione del Territorio Edilizia Privata e Pubblica respingeva tale richiesta osservando che:

“...nel compendio oggetto di intervento è in atto una trasformazione urbanistica ed edilizia dei terreni, attuata mediante il frazionamento che ha individuato sia i lotti che le strade (opere di urbanizzazione primaria) e la vendita del terreno in lotti che, per loro caratteristiche quali la dimensione, il numero e la previsione di opere di urbanizzazione consistenti anche nella previsione di servitù di passaggio negli atti di trasferimento dei terreni, denunciano in modo non equivoco la loro destinazione a scopo edificatorio;

da una visione complessiva e d'insieme emerge il fatto che nel compendio in questione sono state presentate diverse pratiche edilizie, volte all'ottenimento delle autorizzazioni necessarie all'edificazione dei suoli, relative a lotti di terreno, oggetto di precedente frazionamento e vendita, che non risultano in posizione contigua ad assi viari di collegamento preesistenti; al contrario, sono

PianoCasa-Sardegna.it

Ing. Enrico Craboledda

Via Machiavelli 52, 09047 Selargius CA

info@pianocasa-sardegna.it

070 7549263 / 349 2709342



presenti strade di accesso ai lotti di recente realizzazione che costituiscono di fatto opere di urbanizzazione primaria, soggette a concessione edilizia e realizzate in assenza della stessa...”.

Ad avviso del dirigente comunale, dunque, nella fattispecie in esame risultavano presenti diversi elementi tipici della lottizzazione abusiva sia materiale che cartolare, dai quali si evinceva, in maniera non equivoca, la destinazione delle aree agricole a scopo edificatorio.

Avverso tale determinazione negativa è insorta la sig.ra XXXXXXXXXX che, col ricorso in epigrafe, l'ha impugnata per i seguenti motivi:

1) violazione dell'art. 10 bis legge 7 agosto 1990 n. 241 – Inosservanza del giusto procedimento – difetto di istruttoria: in quanto dopo aver attivato il contraddittorio procedimentale l'amministrazione avrebbe definito negativamente il procedimento senza dare ragione dei motivi che l'hanno indotta a disattendere le puntuali controdeduzioni presentate; inoltre l'amministrazione avrebbe posto a fondamento del diniego motivi nuovi e diversi rispetto a quelli indicati nel c.d. preavviso di rigetto rispetto ai quali la ricorrente non ha avuto modo di controdedurre;

2) violazione e falsa applicazione dell'art. 17 della legge regionale n. 23/1985 e dell'art. 30 del DPR n. 380/2001 - violazione e falsa applicazione dell'art. 28 delle NTA del Pdf del Comune di Olbia – Eccesso di potere per erroneità dei presupposti e difetto di istruttoria: in quanto l'intervento proposto dalla ricorrente sarebbe pienamente conforme alle pur stringenti previsioni del Pdf del Comune di Olbia che dettano prescrizioni puntuali proprio per evitare che terreni ricadenti in zona agricola vengano utilizzati a scopi edificatori;

3) violazione e falsa applicazione dell'art. 30 del DPR n. 380/2001 e dell'art. 17 della legge regionale n. 23/1985 - violazione e falsa applicazione dell'art. 3 delle

PianoCasa-Sardegna.it

Ing. Enrico Craboledda

Via Machiavelli 52, 09047 Selargius CA

info@pianocasa-sardegna.it

070 7549263 / 349 2709342

Piano Casa
Sardegna



direttive per le zone agricole (DPGR n. 228/1994) - violazione e falsa applicazione dell'art. 13 bis della legge regionale n. 4/2009 - Eccesso di potere per difetto di istruttoria, carenza di motivazione, errata valutazione dei presupposti: in quanto comunque, nella specie, non ricorrerebbero i presupposti per poter ritenere che nel compendio in questione si stia effettivamente realizzando una lottizzazione abusiva (in particolare con riguardo alla ritenuta esistenza di opere di urbanizzazione).

Concludeva quindi la ricorrente chiedendo, previa sospensiva, l'annullamento del provvedimento impugnato, con ogni conseguente pronuncia anche in ordine alle spese del giudizio.

Per resistere al ricorso si è costituito il Comune di Olbia che, con difese scritte, ne ha chiesto il rigetto, con favore delle spese.

Con ordinanza n. 68 del 13 febbraio 2013, la domanda cautelare di sospensione proposta dalla ricorrente è stata respinta.

In vista della trattazione del merito della causa le controparti hanno depositato scritti difensivi con i quali hanno insistito nelle rispettive conclusioni.

Alla pubblica udienza del 22 gennaio 2014, sentiti i difensori delle parti, la causa è stata posta in decisione

DIRITTO

Con il primo motivo la sig.ra xxxxxxxxxx lamenta la violazione dell'art. 10 bis legge 7 agosto 1990 n. 241 nella parte in cui prevede che *“Nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da*

PianoCasa-Sardegna.it

Ing. Enrico Craboledda

Via Machiavelli 52, 09047 Selargius CA

info@pianocasa-sardegna.it

070 7549263 / 349 2709342



documenti... Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nella motivazione del provvedimento finale...”.

A suo avviso, infatti, l'amministrazione comunale avrebbe definito negativamente il procedimento senza dar conto dei motivi che l'hanno indotta a disattendere le puntuali controdeduzioni presentate; inoltre, sempre nella prospettazione della ricorrente, la stessa amministrazione avrebbe posto a fondamento del diniego motivi nuovi e diversi rispetto a quelli indicati nel c.d. preavviso di rigetto, nei confronti dei quali non avrebbe avuto modo di controdedurre.

Il motivo è palesemente infondato.

Anzitutto va detto che la comunicazione n. 93662 del 28 settembre 2012, recante l'indicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, riporta, in termini letterali, la stessa identica motivazione posta successivamente a fondamento del provvedimento di rigetto impugnato (riportata in narrativa per esteso).

In secondo luogo risulta evidente che le ulteriori argomentazioni svolte dall'ufficio comunale nell'atto finale del procedimento non costituiscono, come sostenuto dalla ricorrente, nuovi motivi del diniego bensì mera esplicazione in dettaglio delle ragioni, esposte più genericamente in sede di preavviso di rigetto, che hanno indotto l'amministrazione a ritenere che nella località in questione fosse in corso di realizzazione una lottizzazione abusiva, restando dunque infondato in punto di fatto il rilievo che si sarebbero posti a fondamento del diniego motivi nuovi rispetto a quelli oggetto del contraddittorio procedimentale, in spregio delle garanzie di cui all'art. 10 bis della legge n. 241/1990.

Infine non trova il riscontro il rilievo che l'autorità procedente abbia ommesso di valutare le argomentazioni introdotte nell'istruttoria dalla ricorrente.

PianoCasa-Sardegna.it

Ing. Enrico Craboledda

Via Machiavelli 52, 09047 Selargius CA

info@pianocasa-sardegna.it

070 7549263 / 349 2709342



Dall'esame dell'atto impugnato, infatti, si ricava che le stesse sono riportate espressamente in esso con indicazione dei diversi profili di contestazione sollevati dalla ricorrente, rispetto ai quali l'amministrazione ha introdotto, nella motivazione del provvedimento finale, ad integrazione di quella contenuta nel c.d. preavviso di rigetto pure riportata, proprio le precisazioni di dettaglio sopra ricordate.

Di qui, senza necessità di ulteriori argomentazioni, le reiezione del motivo.

Con il secondo motivo la ricorrente si duole del fatto che l'amministrazione avrebbe negato l'autorizzazione alla realizzazione della casa colonica malgrado i parametri urbanistici del progetto fossero pienamente conformi alle pur stringenti previsioni del Pdf del Comune di Olbia ,che dettano prescrizioni puntuali proprio per evitare che terreni ricadenti in zona agricola vengano utilizzati a scopi edificatori.

La censura si presta ad essere trattata unitariamente con la terza, con la quale la ricorrente, lamenta, in sostanza, che nel caso concreto non ricorressero affatto, diversamente da quanto ritenuto dall'amministrazione comunale, i presupposti per ritenere sussistente una lottizzazione abusiva.

Neanche tali censure meritano accoglimento.

Giova premettere che l'articolo 30 del T.U. sull'edilizia - che riproduce le disposizioni contenute nell'articolo 18 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 - distingue due diverse ipotesi di lottizzazione abusiva a scopo edificatorio. La prima, cd. lottizzazione materiale o reale, ricorre "quando vengono iniziate opere che comportino trasformazione urbanistica od edilizia dei terreni stessi in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, vigenti o adottati, o comunque stabilite dalle leggi statali o regionali o senza la prescritta autorizzazione". La seconda, cd. formale, negoziale ovvero cartolare, si delinea

PianoCasa-Sardegna.it

Ing. Enrico Craboledda

Via Machiavelli 52, 09047 Selargius CA

info@pianocasa-sardegna.it

070 7549263 / 349 2709342

Piano Casa

Sardegna



"quando tale trasformazione venga predisposta attraverso il frazionamento e la vendita, o atti equivalenti, del terreno in lotti che, per le loro caratteristiche quali la dimensione in relazione alla natura del terreno e alla sua destinazione secondo gli strumenti urbanistici, il numero, l'ubicazione o la eventuale previsione di opere di urbanizzazione ed in rapporto ad elementi riferiti agli acquirenti, denunciino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio".

Il bene giuridico protetto dalla predetta norma è, dunque, non solo l'ordinata pianificazione urbanistica, ma anche (e soprattutto) l'effettivo controllo del territorio da parte del soggetto titolare della stessa funzione di pianificazione (cioè il Comune), cui spetta di vigilare sul rispetto delle vigenti prescrizioni urbanistiche, con conseguente legittima repressione di qualsiasi intervento di tipo lottizzatorio non previamente assentito.

Al riguardo la giurisprudenza ha precisato che se è vero che in tema di lottizzazione abusiva per mezzo di frazionamento e vendita di terreno l'accertamento della fattispecie implica la ricostruzione di un quadro indiziario sulla scorta degli elementi suindicati, dalla quale sia possibile desumere in maniera non equivoca "la destinazione a scopo edificatorio" degli atti posti in essere dalle parti (Consiglio di Stato, Sezione V, 20 ottobre 2004, n. 6810), d'altra parte non è necessario che sia dimostrata l'esistenza di tutti gli indici rilevatori indicati nella citata norma, ma è sufficiente che lo scopo edificatorio emerga anche da un solo indizio (Consiglio di Stato, Sezione V, 14 maggio 2004, n. 3136 e 2 dicembre 2008, n.5930).

Non è necessario, dunque, che gli elementi indicati nella disposizione richiamata siano tutti presenti in concorso tra di loro, essendo sufficiente ad attivare la soglia di tutela anticipata del bene protetto garantita dalla norma in questione che lo

PianoCasa-Sardegna.it

Ing. Enrico Craboledda

Via Machiavelli 52, 09047 Selargius CA

info@pianocasa-sardegna.it

070 7549263 / 349 2709342

Piano Casa

Sardegna



scopo edificatorio emerga in modo non equivoco da uno o più indizi, anche diversi da quelli che si rinvencono nell'elencazione non tassativa del medesimo articolo.

Costituiscono, quindi, lottizzazione abusiva i casi di alienazione e frazionamento di lotti in cui traspaiano elementi di per sé rivelatori della utilizzabilità del terreno (per le oggettive modalità di frazionamento e per la contiguità ad assi viari di collegamento e ad insediamenti abitativi preesistenti) per finalità edificatorie, non richiedendosi, quindi, alcuna ulteriore attività accertativa da parte del Comune circa la sussistenza (peraltro assai difficilmente dimostrabile) di un intento soggettivo edificatorio.

Ed infatti la lottizzazione c.d. cartolare prescinde dalla prova di qualsiasi intento di lottizzare abusivamente e rileva, invece, obiettivamente, per il solo fatto del frazionamento e della vendita in lotti di un'area, purché questi lotti per le loro dimensioni, per la natura del terreno, per il numero, per la eventuale previsione di opere di urbanizzazione e in rapporto ad altri elementi riferiti agli acquirenti evidenzino, in modo non equivoco, la destinazione a scopo edificatorio degli stessi (Consiglio di Stato, sez. IV, 11 ottobre 2006, n. 6060).

Dall'applicazione dei principi di cui sopra alla fattispecie di cui trattasi discende l'infondatezza nel merito dei motivi di censura articolati in ricorso.

Risulta infatti dagli atti che a far data dal 2002 il fondo agricolo in questione - dell'iniziale estensione complessiva di ha 21.61.43 - è stato oggetto di vari frazionamenti che hanno dato origine a diversi lotti (circa 15 secondo l'amministrazione, non più di 7 secondo la ricorrente, ma attesa comunque l'incontestata formazione di una pluralità di lotti il numero preciso è irrilevante), oggetto di successivi atti di compravendita, dell'estensione appena sufficiente per

PianoCasa-Sardegna.it

Ing. Enrico Craboledda

Via Machiavelli 52, 09047 Selargius CA

info@pianocasa-sardegna.it

070 7549263 / 349 2709342

Piano Casa
Sardegna



la realizzazione di interventi edilizi in zona agricola e, per contro, tale da apparire del tutto esigua rispetto alla effettiva destinazione ad uso agricolo (sulla rilevanza di tale elemento v. Cons. di Stato, sez. V, n.839/2009).

A ciò è seguita la presentazione, da parte di taluni proprietari, di diverse pratiche edilizie volte all'ottenimento delle autorizzazioni necessarie all'edificazione dei suoli.

Non solo.

Come si ricava dalle ortofoto in atti, nel compendio oggetto dell'intervento per cui è causa sono state realizzate, senza autorizzazioni edilizie e paesaggistiche, vere e proprie strade di collegamento con la rete viaria, in parte di nuova costruzione e in parte attraverso l'allargamento di quelle esistenti.

In applicazione degli anzidetti principi giurisprudenziali in materia di lottizzazione cartolare e materiale, le vicende di cui sopra sono state giustamente valutate in termini complessivi e d'insieme dall'ufficio comunale, e ciò ha indotto il Dirigente del Settore Pianificazione e Gestione del Territorio-Edilizia Privata e Pubblica del Comune di Olbia a denegare correttamente l'autorizzazione richiesta dalla ricorrente per l'edificazione di una casa colonica.

La sig.ra xxxxxxxxxx, infatti, muove da una considerazione parcellizzata del suo intervento, cercando di giustificare, attraverso un formale rispetto dei parametri edificatori previsti per le zone agricole, la costruzione di una casa che, invece, considerata nel più generale contesto sopra delineato, si inserisce chiaramente nella progressiva realizzazione di una lottizzazione illegittima.

Viceversa, il mero rispetto dei parametri urbanistici necessari per l'edificazione in zone agricole, come determinati in base agli strumenti vigenti, non è di per sé sufficiente a legittimare l'intervento proposto ove il pericolo, paventato

PianoCasa-Sardegna.it

Ing. Enrico Craboledda

Via Machiavelli 52, 09047 Selargius CA

info@pianocasa-sardegna.it

070 7549263 / 349 2709342

Piano Casa
Sardegna



dall'amministrazione, della realizzazione di una lottizzazione abusiva, risulti comunque accertato attraverso una serie inequivoca di indici presuntivi concernenti il più ampio compendio nel quale il lotto si inserisce.

Non si rivela convincente neppure l'argomento della ricorrente secondo il quale la costruzione della casa si configurerebbe quale inscindibile completamento del progetto di miglioramento fondiario assentito dal Comune di Olbia e già realizzato a fin dal 2006.

L'art. 13 bis della legge regionale n. **4/2009**, stabilisce, per quanto qui rileva:

“La Regione riconosce meritevole di tutela il paesaggio rurale e persegue il primario obiettivo di salvaguardarlo, di preservarne l'identità e le peculiarità, introduce norme volte al conseguimento di tali finalità ed individua misure volte a contrastare...il fenomeno del frazionamento delle aree agricole finalizzato all'edificazione, in particolare nella fascia costiera e nelle aree periurbane.

2. Al fine di consentire un corretto e razionale utilizzo del territorio agricolo che miri a contemperare l'esigenza di salvaguardia delle aree agricole da un improprio sfruttamento e l'esigenza di avvalersi di infrastrutture e fabbricati adeguati per l'esercizio dell'attività agricola e delle altre attività connesse alla conduzione del fondo, nelle aree agricole si applicano le disposizioni del D.P.G.R. 3 agosto 1994, n. 228 (Direttive per le zone agricole).

3. Negli ambiti costieri individuati dal Piano paesaggistico regionale, la superficie minima di intervento è fissata in un ettaro incrementabile con apposita deliberazione del consiglio comunale fino ad un massimo di tre ettari, fermo restando che le possibilità edificatorie delle aree agricole sono subordinate alla effettiva connessione funzionale tra l'edificazione e la conduzione agricola e zootecnica del fondo e che devono, per quanto possibile, essere privilegiati gli interventi che assicurino il recupero del patrimonio edilizio esistente. L'indice massimo di fabbricabilità per le nuove residenze è pari a 0,03 mc/mq per il primo ettaro, da ridurre del 50 per cento per il secondo e del 75 per cento per i successivi...”.

PianoCasa-Sardegna.it

Ing. Enrico Craboledda

Via Machiavelli 52, 09047 Selargius CA

info@pianocasa-sardegna.it

070 7549263 / 349 2709342



Con delibera della G.R. n. 20/29 del 15 maggio 2012 la Regione Sardegna ha altresì precisato che le direttive per le zone agricole di cui al D.P.G.R. 3 agosto 1994, n. 228, richiamate, in questo particolare aspetto, con forza di legge dal comma 2 dell'articolo 13 bis, stabiliscono che gli edifici per la residenza nelle aree agricole devono essere connessi, non già alla generica attività agricola e zootecnica da svolgere sul fondo, ma alla diretta conduzione di tale attività agricola e zootecnica da parte di colui che richiede la realizzazione di tali edifici, indipendentemente da qualificazioni soggettive come imprenditore agricolo o coltivatore diretto.

Come già precisato nell'ordinanza n. 68/2013 di reiezione dell'istanza cautelare, l'edificazione delle aree agricole è dunque subordinata alla effettiva e concreta connessione funzionale tra l'edificazione stessa la conduzione agricola e zootecnica del fondo, circostanza del tutto indimostrata nel caso di specie.

Una cosa, infatti, sono le opere di miglioramento fondiario, consistenti in qualsiasi investimento stabile e duraturo di capitali e lavoro effettuato sul terreno con lo scopo di aumentarne il valore.

Altra cosa è la diretta conduzione di un'attività agricola e zootecnica, fattispecie non riconducibile al mero impianto di uliveti e alla "destinazione" di 3500 mq di terreno alla coltivazione di ortaggi.

Il ricorso si rivela pertanto infondato e va respinto.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

PianoCasa-Sardegna.it

Ing. Enrico Craboledda

Via Machiavelli 52, 09047 Selargius CA

info@pianocasa-sardegna.it

070 7549263 / 349 2709342



Condanna la ricorrente al pagamento in favore del Comune di Olbia delle spese del giudizio, che liquida in complessivi euro 2500,00 (duemilacinquecento//00).

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 22 gennaio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Scano, Presidente

Tito Aru, Consigliere, Estensore

Antonio Plaisant, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 03/02/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

PianoCasa-Sardegna.it

Ing. Enrico Craboledda

Via Machiavelli 52, 09047 Selargius CA

info@pianocasa-sardegna.it

070 7549263 / 349 2709342

