

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 188 del 2013, proposto da: **xxxxxxx**, rappresentato e difeso dall'avv. Silvio Pinna, con domicilio eletto in Cagliari presso lo studio del medesimo legale, via San Lucifero n. 65;

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;

per l'annullamento

- del provvedimento di cui alla nota prot. n. 112948 del 9.11.2012 - notificato in data 15.11.2012 - del Settore Pianificazione e Gestione del Territorio del Comune di Olbia di definitivo diniego della richiesta di concessione edilizia prot. 97242 del 28.10.2011 presentata dal ricorrente per la realizzazione di un intervento edificatorio in agro ex L.R: **4/2009** in loc. "Chentu Accas";

- di ogni ulteriore atto ad esso presupposto presupposto, (ivi compresa, ove d'occorrenza, la comunicazione di preavviso di diniego prot. 46571 del 23.5.2012 del medesimo Settore), conseguente o comunque connesso con quelli impugnati.

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

Con istanza del 28 ottobre 2011, il sig. xxxxxxxxxx, proprietario unitamente alla moglie di un lotto di terreno in Comune di Olbia, località "Chentu Accas", distinto in catasto al foglio 53, mappali 91-93, della superficie di ha 1.98.16, rientrante in zona agricola E del vigente PdF, presentava al competente ufficio comunale denuncia di inizio di attività per la realizzazione in detto lotto, già destinato all'esercizio di un'azienda agricola, di una casa colonica annessa ad opere di miglioramento fondiario, per la quale l'Ufficio tutela del paesaggio aveva rilasciato nulla osta paesaggistico n. 840 del 19.12.2011.

Nel corso dell'istruttoria esperita dal Comune di Olbia venivano anche quantificati gli oneri concessori relativi all'intervento in questione, quantificati in euro 6.155,30, integralmente saldati dal sig. Inzaina il 1° febbraio 2012.

PianoCasa-Sardegna.it

Ing. Enrico Craboledda

Via Machiavelli 52, 09047 Selargius CA

info@pianocasa-sardegna.it

070 7549263 / 349 2709342



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 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 il sig. Inzaina che, col ricorso in esame, l'ha impugnata per i seguenti motivi:

violazione e falsa applicazione dell'art. 30 del DPR n. 380/2001 - violazione e falsa applicazione dell'art. 13 bis della legge regionale n. **4/2009** - violazione e falsa applicazione dell'art. 28 delle NTA del PdF del Comune di Olbia - Eccesso di potere per travisamento dei fatti ed erroneità dei presupposti, nonché per erroneità

PianoCasa-Sardegna.it

Ing. Enrico Craboledda

Via Machiavelli 52, 09047 Selargius CA

info@pianocasa-sardegna.it

070 7549263 / 349 2709342

Piano Casa
Sardegna



della motivazione - Eccesso di potere per difetto di istruttoria: in quanto, diversamente da quanto sostenuto dall'ufficio comunale, con riguardo al lotto del ricorrente non ricorrerebbero affatto i presupposti per la ritenuta sussistenza di una lottizzazione abusiva;

Eccesso di potere per contraddittorietà tra atti del medesimo procedimento - violazione e falsa applicazione dell'art. 16 del DPR n. 380/2001: in quanto, come esposto in narrativa, il Comune di Olbia aveva ritenuto assentibile l'intervento proposto, tant'è che aveva anche provveduto a quantificare gli oneri concessori, peraltro già versati dal ricorrente;

Eccesso di potere per contraddittorietà tra atti della medesima amministrazione e per disparità di trattamento: in relazioni alle valutazioni diametralmente opposte operate dal Comune di Olbia in relazione a situazioni di fatto e di diritto assolutamente identiche.

Concludeva quindi il ricorrente chiedendo l'annullamento del provvedimento impugnato, con favore delle spese.

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

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 il 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

PianoCasa-Sardegna.it

Ing. Enrico Craboledda

Via Machiavelli 52, 09047 Selargius CA

info@pianocasa-sardegna.it

070 7549263 / 349 2709342



del PdF del Comune di Olbia ,che dettano prescrizioni puntuali proprio per evitare che terreni ricadenti in zona agricola vengano utilizzati a scopi edificatori.

Lamenta inoltre che nel caso concreto non ricorrevano affatto, diversamente da quanto ritenuto dall'amministrazione comunale, i presupposti per ritenere sussistente una lottizzazione abusiva.

Le censure non 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 "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,

PianoCasa-Sardegna.it

Ing. Enrico Craboledda

Via Machiavelli 52, 09047 Selargius CA

info@pianocasa-sardegna.it

070 7549263 / 349 2709342



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 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.

PianoCasa-Sardegna.it

Ing. Enrico Craboledda

Via Machiavelli 52, 09047 Selargius CA

info@pianocasa-sardegna.it

070 7549263 / 349 2709342



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 dalle difese dell'amministrazione che a far data dal 2002 il fondo agricolo da cui è scaturito quello del ricorrente è stato oggetto di vari frazionamenti che hanno dato origine a diverse decine di lotti, oggetto di successivi atti di compravendita, dell'estensione talvolta appena sufficiente per la realizzazione di una costruzione secondo gli indici volumetrici della zona agricola e, per contro, tale da apparire del tutto esigua per la nascita di un'azienda agricola con positive prospettive economiche legate alla conduzione del fondo (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.

PianoCasa-Sardegna.it

Ing. Enrico Craboledda

Via Machiavelli 52, 09047 Selargius CA

info@pianocasa-sardegna.it

070 7549263 / 349 2709342



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.

Il sig. Inzaina, 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 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.

Inoltre 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

PianoCasa-Sardegna.it

Ing. Enrico Craboledda

Via Machiavelli 52, 09047 Selargius CA

info@pianocasa-sardegna.it

070 7549263 / 349 2709342



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...”.

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.

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.

PianoCasa-Sardegna.it

Ing. Enrico Craboledda

Via Machiavelli 52, 09047 Selargius CA

info@pianocasa-sardegna.it

070 7549263 / 349 2709342



Altra cosa è la diretta conduzione di un'attività agricola e zootecnica, fattispecie non riconducibile, come nel caso in esame, al mero impianto di uliveti e alberi da frutto.

Con il secondo motivo il ricorrente contesta la contraddittorietà dell'azione amministrativa giacché, in un primo tempo, come attestato dalla quantificazione degli oneri concessori, ci sarebbe stata una positiva valutazione della sua istanza.

L'argomento è privo di pregio.

L'Amministrazione comunale, anche dopo aver comunicato all'istante la quantificazione degli oneri concessori e anche dopo il loro pagamento da parte di quest'ultimo, fino al rilascio del titolo edilizio non ha espresso in via definitiva la propria valutazione in ordine alla compatibilità urbanistico edilizia dell'intervento ed al carico fiscale ad esso correlato, non consumando così il relativo potere di pronunciarsi anche negativamente sull'istanza alla stregua di fatti accertati successivamente alla comunicazione stessa e oggetto di più approfondita valutazione.

Nella specie, in particolare, solo l'inquadramento della domanda del sig. Inzaina in un più complesso contesto edificatorio, connotato da problematiche e accertamenti ben diversi da quelli del mero rispetto dei parametri urbanistici prospettati dal ricorrente e affrettatamente quantificati dall'ufficio Bucalossi del Comune, ha indotto l'ufficio competente al diniego del titolo edificatorio richiesto, non potendosi pertanto ritenere sussistente il contestato profilo di illegittimità del provvedimento impugnato, salvo naturalmente il diritto del ricorrente al recupero della somma già versata al Comune di Olbia.

PianoCasa-Sardegna.it

Ing. Enrico Craboledda

Via Machiavelli 52, 09047 Selargius CA

info@pianocasa-sardegna.it

070 7549263 / 349 2709342



Non merita accoglimento neppure l'ultima censura proposta dalla ricorrente, concernente l'asserita disparità di trattamento rispetto a situazioni del tutto analoghe a quella in esame.

A parte il rilievo che tale "identità" di situazione, contestata dalla difesa dell'amministrazione, non è documentalmente provata, resta il fatto che, per giurisprudenza costante più volte condivisa dal Collegio, i provvedimenti in materia urbanistica rappresentano atti di gestione del territorio cui l'ente comunale è istituzionalmente preposto in un'ottica di migliore realizzazione del pubblico interesse, non potendosi dunque ritenere che nell'attualità l'esercizio di tale potere possa restare vincolato da precedenti determinazioni di segno diverso, senza che ciò integri, salvo palesi e macroscopiche discriminazioni di cui agli atti non è traccia, il paventato vizio di disparità di trattamento.

Per quanto sopra 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.

Condanna il 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

PianoCasa-Sardegna.it

Ing. Enrico Craboledda

Via Machiavelli 52, 09047 Selargius CA

info@pianocasa-sardegna.it

070 7549263 / 349 2709342



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

