

Giudizio di non conformità urbanistico edilizia di una dichiarazione unica di attività per l'attuazione di un intervento edilizio, strumentale al piano di miglioramento fondiario

T.A.R. Sardegna, Sez. II 9 ottobre 2023, n. 749 - Lensi, pres.; Montixi, est. - Società Agricola Elicriso S.r.l. (avv.ti Longheu, Fazio, Longheu) c. Comune di Sassari (avv.ti Russo, Pagliazzo, Rinaldi, Sechi).

Edilizia e urbanistica - Istanza per l'attuazione di un intervento edilizio, strumentale al piano di miglioramento fondiario - Giudizio di non conformità urbanistico edilizia.

(Omissis)

FATTO

1. La Società Agricola Elicriso srl è una impresa agricola professionale affittuaria dei terreni siti nel territorio del Comune di Sassari in località "Ebi Dozi" e contraddistinti al Catasto Terreni, Sez. N, al Foglio 45, mappali 5-46-58-76-77-78-22-57-59-63-64 per una superficie complessiva di circa 96 ettari;

2. La società ricorrente, con la Dichiarazione Unica di Attività, prot. 165464/2021, formulava una prima istanza per l'attuazione di un intervento edilizio, strumentale al piano di miglioramento fondiario consistente nella raccolta di piante spontanee, nel cui ambito era prevista anche la realizzazione di un agriturismo, che veniva denegata con Provvedimento Unico Negativo (PUN) n. 104/2022;

3. Successivamente, la Società Agricola Elicriso presentava una seconda DUA (prot. 102783 del 31.05.2022) nella quale rimodulava parzialmente la precedente richiesta oggetto di diniego, con l'eliminazione della struttura da adibire ad agriturismo e l'inserimento della coltivazione della pianta di elicriso per circa un ettaro di terreno e, per la restante parte dell'area, riproponendo lo svolgimento dell'attività di sfruttamento, mediante raccolta, di piante spontanee presenti nel sito, oltre all'allevamento di 8 cavalli da adibire a fattoria didattica e/o ippoterapia.

4. La DUA in questione contemplava la realizzazione di un edificio abitativo a conduzione del fondo; un magazzino/stalla; un laboratorio di estrazione olii; un pozzo trivellato; una recinzione; un impianto fognario e una cisterna atta alla riserva idrica per il fabbisogno domestico.

5. In sede di espletamento della conferenza di servizi asincrona, pervenivano i pareri negativi dell'ASL-SIAN (Servizio Igiene degli Alimenti e della Nutrizione) in merito alla qualità e idoneità delle acque da destinarsi al consumo umano da approvvigionamento autonomo e del Settore Edilizia Privata del Comune sulla conformità urbanistico-edilizia dell'intervento.

6. Sulla scorta dei predetti pareri negativi il Servizio SUAPE del Comune di Sassari, con il Provvedimento Unico n° 297 del 4 agosto 2022, esitava negativamente la DUA presentata dalla ricorrente.

7. Avverso tale determinazione insorgeva la società ricorrente che formulava due motivi di ricorso.

7.1. Con un primo ordine di doglianze, rivolte avverso il parere negativo formulato dalla ASL-SIAN, la ricorrente censurava il travisamento di atti, la motivazione incongrua ed erronea e l'irragionevolezza del provvedimento gravato.

In particolare, rappresentava la Società Elicriso che il SUAPE, nell'indire la Conferenza di Servizi, aveva erroneamente coinvolto la ASL-Servizio Igiene degli Alimenti e della Nutrizione (SIAN), competente ad analizzare sotto il profilo sanitario le acque emunte dal pozzo da destinare al consumo umano, non limitandosi a diramare la convocazione nei soli confronti della Provincia di Sassari, competente all'espressione del parere sulla sua realizzazione.

Infatti, poichè il pozzo non era stato ancora scavato, essendo esso solo in fase progettuale, la ASL non era nelle condizioni di poter dare un giudizio di qualità e idoneità delle acque.

Conseguentemente, il parere reso dalla ASL, non poteva considerarsi come negativo, non essendo idoneo a concorrere a legittimare il dissenso del SUAPE sulla DUA, dovendo, invece, considerarsi alla stregua di un "non luogo a provvedere".

7.2. Con il secondo motivo di ricorso la Elicriso deduceva la violazione dell'art. 1, comma 3, lettere a) - c), Dlgs n. 99/2004, il difetto ed erroneità della motivazione; la violazione e falsa applicazione degli artt. 43, NTA del PUC e 83, NTA del PPR, dell'art. 26, Comma 2, LR n. 8/2015 come sostituito dall'art. 1, LR 18.01.2021 ed eccesso di potere per slealtà nel procedimento. La violazione dell'art. 43, 5° paragrafo delle NTA del PUC e dell'art. 2035, cc. Il difetto di istruttoria e motivazione. Travisamento e falsa applicazione degli artt. 67 e 73 delle NTA del PPR, nonché sviamento di potere.

7.2.1. Con tale articolato motivo, la parte ricorrente prende posizione sui singoli punti posti a fondamento del provvedimento sfavorevole reso dal servizio comunale.

Il parere negativo reso dal settore Edilizia Privata del Comune evidenziava, infatti, che l'intervento proposto si poneva in contrasto con una pluralità di disposizioni recate dalle Norme Tecniche di attuazione del PUC del Comune di Sassari.



Più nel dettaglio, l'intervento in questione, innanzitutto, ricadeva all'interno della fascia costiera come delimitata dal PPR e pertanto, a norma dell'articolo 43 delle NTA del PUC ne risultava preclusa la realizzazione in attuazione delle prescrizioni contenute nell'art. 83 dello stesso PPR;

In secondo luogo, la società richiedente -non rivestendo la qualifica di Imprenditore Agricolo Professionale (IAP), richiesta dall'art. 1 del D.Lgs 99/2004,- non possedeva il requisito richiesto dall'art. 43 delle NTA del PUC inerente alla "effettiva e prevalente attività agricola";

Un terzo elemento ostativo era ricondotto al fatto che l'intervento di miglioramento fondiario si poneva in contrasto con l'art. 67 delle NTA del PUC in quanto ricadeva prevalentemente nella zona H2, ovvero in quella di particolare pregio paesaggistico, ove è vietato qualsiasi intervento, uso o attività in quanto pregiudizievole della vegetazione esistente e con l'art. 73 delle predette NTA che prescrive, per le zone H2.9, "interventi di gestione nei quali sono da evitare tagli e utilizzazioni che compromettano il regolare sviluppo della vegetazione" che mal potevano considerarsi conciliabili con la proposta attività di "sfalcio annuale" ai fini produttivi mediante "falcia-caricatrice".

Ancora, veniva rilevata la carenza del piano di miglioramento fondiario presentato a corredo della istanza rispetto ai requisiti prescritti dall'art. 43 NTA per il rilascio dei titoli abilitativi e la presenza di errori di calcolo in ordine alla redditività dell'attività agricola indicata nella relazione agronomica, l'estraneità dell'allevamento dei cavalli rispetto all'esercizio normale dell'attività agricola, oltre plurime carenze nella relazione agronomica.

7.2.2. La ricorrente censurava partitamente i plurimi profili ostativi al rilascio di un parere favorevole evidenziando che la società Elicriso, società di capitali, avrebbe la qualifica di IAP, in quanto la stessa sarebbe stata apportata, ai sensi del comma 3 bis dell'art. 1 del D.Lgs 99/2004, da uno dei suoi amministratori, la sig.ra Giacomina Cocco, titolare dell'iscrizione definitiva nell'elenco regionale degli IAP dalla data del 19.05.2022;

Avuto riguardo all'inapplicabilità dell'art. 26, comma 2 della legge Regionale 8/2015 la ricorrente evidenziava che l'art. 26, comma 2, LR n. 8/2015, come sostituito dall'art. 1, LR 18 Gennaio 2021, n. 1, riserva agli imprenditori agricoli professionali la possibilità di edificare fabbricati per fini residenziali nella fascia di 1.000 metri dalla linea di battigia marina, senza che possa sorgere, contrariamente a quanto illegittimamente ritenuto dall'amministrazione, contrasto con l'art. 43, NTA del PUC.

Con riguardo al terzo profilo la ricorrente evidenziava che il Piano di miglioramento fondiario aziendale era del tutto conforme alle previsioni dello strumento urbanistico comunale e, quindi, idoneo a giustificare la costruzione dei fabbricati residenziali e non residenziali in progetto.

Si sarebbe rivelato erroneo l'assunto dell'amministrazione a mente della quale gli artt. 67 e 73 delle NTA del PUC vieterebbero nelle Zone H2 e H2.9, aree di particolare pregio paesaggistico, l'utilizzo delle essenze spontanee, circostanza che se fondata delegittimerebbe l'attività agricola proposta e parimenti illegittimi si rivelerebbero anche i restanti rilievi indirizzati al Piano di Miglioramento Fondiario dal Servizio comunale sulla base dei quali l'attività di raccolta di essenze spontanee esulerebbe dall'attività agricola, non risultando idonea l'attività di coltivazione di un solo ettaro di tali essenze e l'allevamento di equini a qualificarla come tale.

Inoltre la ricorrente sottolineava che l'errore materiale presente nel paragrafo relativo alla "redditività" aziendale, essendo pienamente riconoscibile dall'Amministrazione, avrebbe dovuto condurre questa ad emendarlo o, quantomeno, a segnalarlo al richiedente in seno alla Conferenza di Servizi, anziché porlo a fondamento del parere negativo.

Concludeva l'esponente dolendosi del fatto che il Servizio Tecnico Edilizia, contravvenendo agli affidamenti ingenerati all'esito delle posizioni assunte in relazione all'analogo progetto presentato in data 2.09.2021 non avrebbe tenuto conto degli adeguamenti introdotti dalla ricorrente in base alle indicazioni scaturite dalla conferenza di servizi (mediante l'eliminazione dell'agriturismo, l'introduzione della coltivazione ad elicriso di un ettaro di terreno) ribadendo il proprio parere negativo sul piano di miglioramento fondiario.

8. Si costituiva in giudizio l'amministrazione Comunale che, in vista dell'udienza di merito, produceva documenti e memorie, instando per la reiezione del gravame.

9. All'udienza del 21 settembre 2023 la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare, il Collegio rileva che trovandosi dinanzi ad un provvedimento plurimotivato è possibile evocare l'insegnamento della giurisprudenza secondo cui, nel caso in cui il provvedimento amministrativo sia sorretto da più ragioni giustificatrici tra loro autonome, è sufficiente a sorreggere la legittimità dell'atto la fondatezza anche di una sola di esse; un atto amministrativo plurimotivato resiste all'annullamento in sede giurisdizionale se risulta sussistente anche una sola delle ragioni che lo sorreggono (cfr. Consiglio di Stato sez. IV, 27/09/2021, n.6470; Consiglio di Stato sez. IV, 30/08/2021, n. 6115; Tar Lazio, sez. V bis, 08/07/2022, n. 9418). Pertanto, nell'ambito del giudizio amministrativo, "in presenza di un atto plurimotivato è sufficiente il riscontro della legittimità di una delle autonome ragioni giustificatrici della decisione amministrativa per condurre al rigetto dell'intero ricorso in considerazione del fatto che, anche in caso di fondatezza degli ulteriori motivi di doglianza riferiti alle distinte rationes decidendi poste a fondamento del provvedimento amministrativo, questo non potrebbe comunque essere annullato in quanto sorretto da un'autonoma



ragione giustificatrice confermata” (ex multis, Cons. Stato, sez. VI, 18 febbraio 2021, n. 1468; sez. VI, 10 aprile 2020, n. 2366; sez. V, 12 marzo 2020, n. 1762, e più di recente Cons. Stato Sez. IV, Sent., 31-07-2023, n. 7405)” .

2. Ciò precisato, il Collegio, in ossequio all'ormai consolidato "*principio della ragione più liquida*", corollario del principio di economia processuale (cfr. Cons. Stato, Ad. pl., 5.1.2015, n. 5, nonché Cass., Sez. un., 12.12.2014, n. 26242) che consente di derogare all'ordine logico di esame delle questioni, ritiene opportuno prendere le mosse dallo scrutinio del secondo motivo di doglianza.

Con esso il ricorrente contesta il giudizio di non conformità urbanistico edilizia della DUA, sulla cui base è stato adottato il Provvedimento Unico sfavorevole.

Come sopra evidenziato, tale non conformità scaturisce dalla rilevata presenza di una pluralità di elementi ostativi al favorevole esito della Domanda presentata.

2.1. Con riguardo al profilo afferente alle criticità riscontrate dall'amministrazione comunale con il dettato dell'art. 43 delle norme tecniche di Attuazione del Piano Urbanistico Comunale, osserva il Collegio come si riveli dirimente il fatto che la norma pianificatoria, non consenta di localizzare fabbricati residenziali all'interno della zona costiera.

2.1.1. L'intervento proposto da parte ricorrente, infatti, non si traduce unicamente in una attività edificatoria in Zona E nella fascia di 1.000 metri dalla linea di battigia marina, ma comporta –altresi- l'introduzione dell'insediamento all'interno della fascia costiera individuata e oggetto di tutela dal PPR a norma dell'art. 17 comma 3, lett. a).

2.1.2. L'amministrazione Comunale ha depositato pertinente documentazione (cfr. doc. 1) dalla quale si evince che l'area in questione, pari dell'estensione pari a 96 ha, ricade interamente all'interno della fascia costiera come perimetrata dal Piano Paesaggistico Regionale (PPR) ed è inquadrata urbanisticamente dal Piano Urbanistico Comunale per circa 91 ettari, come zona di salvaguardia H2 e, per la parte residuale, pari a circa 5 ettari, come zona agricola E5a. Inoltre, i terreni si trovano all'interno della zona vincolata paesaggisticamente dal D.M. 14 gennaio 1966.

L'intervento proposto dalla ricorrente è, dunque, precluso dal disposto dell'art. 43 delle Norme Tecniche di Attuazione del PUC del Comune di Sassari che esclude in termini assoluti, nelle zone E agricole, l'edificazione a fini residenziali all'interno della fascia Costiera.

Il richiamato art. 43, riferendosi alle zone agricole E, ed alle relative sottozone, nell'individuare i presupposti e le condizioni indispensabili al conseguimento del titolo abilitativo per la realizzazione di edifici ad uso abitativo e per le strutture aziendali precisa che gli edifici residenziali "*dovranno essere localizzati all'esterno della fascia costiera secondo quanto prescritto dall'art. 83 del piano Paesaggistico Regionale*".

Come correttamente evidenziato dalla difesa Comunale, il disposto dell'art. 26 della Legge Regionale 8/2015 -la cui applicazione è invocata da parte ricorrente- deve necessariamente raccordarsi con le vigenti norme del PPR che, nell'art. 83 delle Norme Tecniche di Attuazione, precisa che gli edifici ad uso abitativo "*dovranno essere localizzati all'esterno della fascia costiera, salvo venga dimostrata l'indispensabile esigenza della residenza per la conduzione dell'attività agricola esercitata; in tal caso anche in relazione alla valutazione della configurazione architettonica e dimensionale degli edifici, si applicano le procedure di cui all'art. 15, comma 4, attraverso lo strumento dell'intesa previsto dall'articolo 11, punto c)*".

La disposizione del piano paesaggistico offre evidenza delle particolari stringenti condizioni alle quali è subordinata la possibilità di nuova realizzazione di edifici di uso abitativo in area costiera che presuppone espressamente l'indispensabilità dell'esigenza della residenza per la conduzione dell'attività agricola.

L'amministrazione Comunale ha correttamente rilevato l'insussistenza di tali elementi nel caso di specie.

Infatti, anche prescindendo dal profilo inerente al possesso della qualifica di imprenditore agricolo professionale in capo alla società di capitali in parola, l'amministrazione comunale ha evidenziato come l'attività in questione si esaurisca per la quasi totalità nell'attività di taglio e raccolta delle essenze spontanee (cosa che peraltro, impatta con la disciplina vincolistica delle aree sulle quali tali essenze insistono, ove sono preclusi gli interventi di trasformazione del suolo).

2.1.3. In ogni caso, l'amministrazione comunale in sede di predisposizione del PUC in adeguamento al predetto PPR ha escluso radicalmente la realizzazione di edifici ad uso abitativo all'interno della fascia costiera individuata e tutelata dal PPR.

Va osservato che, con circolare diramata dall'Amministrazione Regionale del 6 marzo 2021, adottata all'indomani dell'entrata in vigore della legge Regionale 1 del 2021, si è precisato che ai fini della realizzazione di edifici ad uso residenziale in agro vadano necessariamente considerate le pertinenti disposizioni paesaggistiche e, nello specifico, quelle riferite alla fascia costiera, bene paesaggistico individuato dal Piano Paesaggistico regionale (articolo 17, comma 3, lettera a. delle norme tecniche di attuazione e relativa individuazione cartografica).

In tale ambito viene precisata la vigenza di un generalizzato divieto di edificazione ad uso residenziale, divieto al quale è possibile derogare nei soli casi in cui sia dimostrata l'indispensabilità della residenza per la conduzione dell'attività agricola esercitata (ferma restando che nella fascia dei 1000 metri dalla linea di battigia marina è richiesta anche la qualifica soggettiva di imprenditore agricolo professionale) e previa intesa con la Regione, ai sensi dell'articolo 11, lettera c) delle norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico.

Lo stesso ordito argomentativo recato dalla pronuncia della Corte Costituzionale n° 24/2022, nel rappresentare come l'art. 1 della Legge Regionale 1 del 2021 non rechi alcuna deroga alle previsioni del piano paesaggistico regionale, attesa la

necessità di interpretare tale disposizione in termini “compatibili con le minuziose prescrizioni di tutela che tale piano detta in merito alle zone agricole”, certifica la piena vigenza degli stringenti limiti all’esecuzione degli interventi edilizi all’interno della fascia costiera. Limiti che, nelle Norme Tecniche di Attuazione al PUC approvato dal Comune di Sassari, hanno trovato applicazione mediante l’introduzione di una preclusione assoluta dell’attività di edificazione a fini residenziali nella fascia costiera in zona E.

2.1.4. Alla luce delle suesposte considerazioni risulta, pertanto, corretto l’operato dell’amministrazione comunale che ha dato puntuale applicazione delle prescrizioni di cui all’art. 43 NTA del PUC, peraltro, non gravate da parte ricorrente.

2.2. Risulta immune dalle proposte censure anche l’esito negativo del vaglio operato in ordine al piano di miglioramento fondiario.

In esso si dà compiutamente conto del fatto che l’attività proposta si esaurirebbe per la quasi totalità dell’area interessata dall’intervento, in una attività di mero sfruttamento mediante sfalcio annuale di essenze spontanee, prive di alcuna lavorazione del terreno, nè apporto di concimazioni, irrigazioni e/o trattamento fitosanitari e che tali essenze, comunque insistono in zona H2 di “salvaguardia”, in quanto di particolare pregio paesaggistico, ove le norme tecniche del PUC di Sassari vietano qualsiasi tipo d’intervento e, con riguardo alla zona H2.9, escludono che gli interventi di gestione contemplino “tagli e utilizzazioni della vegetazione che ne compromettano il regolare sviluppo (...)”. Anche sotto profilo, pertanto, appaiono corrette le osservazioni formulate in fase istruttoria dall’amministrazione comunale che, nel valorizzare l’esigenza rappresentata nelle norme tecniche del PUC, ed in particolare negli artt. 67 e 73 di privilegiare gli interventi mirati al mantenimento della struttura originaria della vegetazione con specifiche misure di conservazione delle formazioni vegetali, ha rilevato come tali obiettivi mal si conciliavano con il proposto “sfalcio annuale” a fini produttivi mediante “falciatura caricatrice”.

Anche le osservazioni, recate nel parere sfavorevole reso dal servizio tecnico edilizia del Comune, riguardanti le caratteristiche di autonomia dell’allevamento degli equini ritenuti nella relazione agronomica “fondamentali per essere utilizzati nell’azienda per la sorveglianza delle aree, escursioni e dal prossimo anno (marzo 2023) come fattoria didattica e/o ippoterapia,” appaiono coerenti con l’orientamento della giurisprudenza che in termini generalizzanti, Cass. 12 luglio 2011, n. 15333, ha ritenuto che l’estraneità all’esercizio normale dell’agricoltura discenda: a) dalla sua "autonomia rispetto allo sfruttamento del terreno"; b) dalla assenza di "collegamento con l'utilizzazione del fondo secondo la pratica agricola e zootecnica" (Cons. Stato Sez. V, Sent., 22-06-2018, n. 3889.)

3. Conclusivamente, anche sotto tale profilo, le censure formulate dalla parte ricorrente risultano prive di pregio, ritenendo il Collegio che i plurimi profili motivazionali posti a supporto dell’impugnata determinazione, diano atto della conduzione di un’istruttoria approfondita e completa e della coerente applicazione degli strumenti urbanistici comunali e regionali di riferimento nonchè della legislazione in materia.

4. Alla luce delle suesposte considerazioni, il ricorso si rivela infondato e, come tale, meritevole di reiezione. Ciò anche tenuto conto che le questioni sopra vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell’art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato, con la conseguenza che gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso (cfr. fra le tante Consiglio di Stato, Sez. VI, 19.1.2022, n. 339 e Cons. Stato Sez. II, Sent., 14.10.2022, n. 8778).

5. Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

(Omissis)