



5 SET. 2008

Prot. 91718

SCARICATO

Al Comune di Blera
Via Roma, 8
01010 – BLERA (VT)
Sportello unico per l'edilizia

Oggetto: parere in merito alla possibilità di derogare al lotto minimo in zona agricola e alla utlizzabilità di aree già asservite a scopo edificatorio

Il Comune di Blera ha chiesto il parere di questa direzione regionale in merito alla possibilità di derogare al lotto minimo in zona agricola e alla utlizzabilità di aree già asservite a scopo edificatorio.

Il Comune premette che in data 8 marzo 2008 è stata approvata la variante generale al piano regolatore, già adottata dal Consiglio comunale l'11 aprile 1997, prima della entrata in vigore della legge regionale urbanistica (l.r. 38 del 22 dicembre 1999). La variante, informa il Comune, sarebbe tuttavia conforme alle prescrizioni contenute nella l.r. 38/99 per la zona "E" agricola, in quanto è stata approvata con le modifiche proposte dal comitato tecnico regionale per il territorio che rimandano alla legge stessa. Le norme tecniche di attuazione prevedono per la sottozona "E1" (agricola normale) un lotto minimo pari a 2 ettari (0,02 mc/mq).

Il quesito del Comune verte su due distinte problematiche, le prime due relative al lotto minimo da considerare in presenza di un piano di utilizzazione aziendale (PUA), e le restanti al trasferimento di volumetria fra aree diverse (c.d. *asservimento*). Precisamente, si chiede:

- a) se sia possibile, previa approvazione di un PUA derogare al lotto minimo di 2 ettari;
- b) se si può considerare per i soli manufatti agricoli un lotto minimo di mq. 5.000, in base alla norma dell'art. 55, comma 7, della l.r. 38/99;
- c) se sia possibile "*inserire nell'azienda agricola terreni già asserviti ad altri fabbricati scorporando i fabbricati dai terreni alla cui capacità produttiva si riferiscono*";
- d) se si possa limitare il vincolo di asservimento dei terreni in affitto ad un periodo decennale previa convenzione con il Comune, laddove il PRG prevede una cessione di cubatura perpetua da realizzarsi mediante atto pubblico.

In merito, si ritiene quanto segue.

a) Quanto alla possibilità di derogare al lotto minimo, In merito, occorre precisare che la attuale disciplina del lotto minimo è stata modificata dall'art. 6 della l.r. 17 marzo



2003, n. 8, che ha sostituito l'art. 55 della l.r. 38/99. La nuova disposizione, contenuta nel testo riformato dell'art. 55, comma 5, della l.r. 38/99, prescrive che il lotto minimo coincide con "l'unità aziendale minima" prevista dall'art. 52, comma 3, da determinarsi in sede di formazione del piano regolatore o di variante " ... in base all'occupazione non inferiore alla metà del tempo di lavoro ed alla metà del reddito comparabile di un'unità lavorativa-uomo". Inoltre, l'art. 52 prevede che l'individuazione delle sottozone agricole " ... deve essere preceduta da una rilevazione e descrizione analitica delle caratteristiche fisiche del territorio interessato e delle sue potenzialità produttive elaborata sulla base della relazione agro-pedologica e di uso dei suoli di cui all'articolo 37 ...", con particolare riferimento ai parametri indicati dalla norma stessa.

Alla luce di quanto sopra, qualora la variante al PRG del Comune di Blera, adotta nel 1997 ed approvata con modifiche nel 2008, abbia individuato il lotto minimo senza tenere conto del testo novellato dell'art. 55, comma 5, trova applicazione il successivo comma 6, secondo cui: "In mancanza dell'individuazione dell'unità aziendale minima, il lotto minimo è fissato in 30mila metri quadri". Infatti il lotto minimo di due ettari previsto dal PRG potrà coincidere con l'unità aziendale minima solo se sono stati applicati i criteri previsti nell'art. 52, comma 3, della legge urbanistica regionale.

Ciò premesso, l'art. 57 della legge stessa consente, con l'approvazione del PUA, di derogare alle dimensioni del lotto minimo per quanto riguarda l'edificazione in zona agricola **purché si tratti di un'area contigua**. In caso contrario, infatti, si applica la disposizione del comma 4, secondo cui: "Il PUA può comprendere una pluralità di aree non contigue, purché, in questo caso, sia raggiunta una superficie complessiva non inferiore al lotto minimo di cui all'art. 55".

b) Per quanto riguarda gli annessi agricoli, dispone l'art. 55, comma 7, che ammette al massimo mq. 20 ogni 5.000 mq. di terreno di superficie (e 3,2 metri di altezza). Il PUA consente di derogare alle dimensioni degli annessi agricoli, fermo restando che l'area non può essere di dimensioni inferiori a quelle del lotto minimo. In sostanza, ai sensi dell'art. 55, comma 7, con il PUA si può derogare esclusivamente alla superficie e all'altezza degli annessi agricoli ma non al lotto minimo. Infatti, la possibilità di derogare al lotto minimo è prevista dall'art. 55, comma 5, esclusivamente per quanto riguarda l'edificazione destinata alla residenza.



Infine, per quanto riguarda la nozione di *contiguità*, la giurisprudenza ne ha individuato il presupposto fondamentale nella effettiva e significativa vicinanza delle aree (cfr. C.d.S. sez. V, 1° aprile 1998, n. 400), ancorché separate da fossi, strade, ecc. (cfr. TAR Lombardia, sez. II, 21 gennaio 2004, n. 4). Tale concetto ha valenza generale, in quanto prescinde da destinazione urbanistica e utilizzazione delle aree.

c) Il trasferimento di cubatura da un'area ad un'altra che si realizza in forza di un accordo tra confinanti è pratica diffusa nella prassi che è stata accolta dagli ordinamenti locali e ritenuta legittima dalla giurisprudenza, la quale ne ha fissato le condizioni minime (aree contigue, stessa zona e stessa destinazione urbanistica). I dubbi attengono alla natura dell'istituto, sospesa tra diritto pubblico e privato, e alla qualificazione degli effetti. L'atto di asservimento è infatti visto sia sotto il profilo pubblicistico, che ne sottolinea la rilevanza all'interno del procedimento amministrativo di rilascio del titolo abilitativo edilizio, sia sotto quello civilistico, che intravede nell'asservimento l'attitudine dell'autonomia privata a conformare la destinazione d'uso dei beni. Nel corso del tempo il diverso atteggiarsi dello *ius aedificandi* rispetto al diritto di proprietà e la connessa questione del titolo abilitativo edilizio necessario (col passaggio dal regime autorizzatorio a quello concessorio) hanno alimentato il dibattito a sostegno dell'una e dell'altra tesi, che si presenta ricco di argomentazioni. Da esse derivano importanti conseguenze, che non è possibile approfondire.

Per quanto rileva in questa sede, si evidenzia che l'atto di asservimento viene ricompreso fra gli **atti di «impegno»** verso la P.A. che i privati stipulano con particolare frequenza in materia edilizia e urbanistica ed il cui inadempimento comporta l'irrogazione di sanzioni amministrative. La prassi conosce molteplici versioni di queste figure, che si riflettono di norma sulla utilizzazione del bene (es., impegno a mantenere liberi determinate aree o volumi). E' in tale ambito che si inquadra l'accordo finalizzato a consentire l'edificazione, su un'area insufficiente, di una cubatura realizzabile su una superficie di maggiore estensione.

Quanto agli effetti dell'atto, al di là delle dispute dottrinali la giurisprudenza ha puntualmente precisato le conseguenze sostanziali che l'impegno assunto dal privato comporta: la cessione di cubatura è definitiva, in quanto " ... *estingue il carattere originariamente edificatorio dell'area asservita*" (C.d.S., sez. V, 21 gennaio 1997, n. 63); l'inedificabilità dell'area asservita costituisce una "qualità obiettiva del fondo" (C.d.S., sez.



V, 10 febbraio 2000, n. 749), **valevole anche per i successivi acquirenti dell'area essendo irrilevanti le vicende inerenti la proprietà dei terreni; l'inedificabilità permane anche dopo il frazionamento o l'alienazione separata dell'area su cui insiste il manufatto.**

Il Comune di Blera, nel formulare il proprio quesito, non chiarisce la natura del c.d. "scorporo" dei fabbricati e dei terreni che sarebbe stato operato dalla società che ha acquistato l'area asservita. In particolare non è chiaro se ci si riferisce alla proprietà prima indivisa ovvero se si sia eliminato il rapporto di asservimento. Tale ultima procedura sarebbe illegittima: infatti, poiché le aree risultano definitivamente e permanentemente vincolate alla cubatura esistente, per realizzare la quale sono già state conteggiate, esse non possono essere considerate edificabili. **Appare dunque evidente che non si possa procedere ad alcuno "scorporo" dei terreni asserviti finché la volumetria realizzata con il contributo degli stessi non sia stata demolita**, evento che ri-attribuisce la capacità edificatoria a tutte le aree computate (siano esse state oggetto di asservimento o meno). In tal senso si è espressa la giurisprudenza: *"Un'area edificabile già interamente considerata in occasione del rilascio di una concessione edilizia agli effetti della volumetria realizzabile non può esser tenuta in considerazione come area libera, neppure parzialmente, ai fini del rilascio di una seconda concessione edilizia **nella perdurante esistenza del primo edificio...**"* (C.d.S., cit., n. 749/2000).

Al di fuori di tale condizione, solo una variante urbanistica che aumenti gli indici di fabbricabilità può conferire alle aree asservite una nuova e residuale capacità edificatoria.

Infine, per i motivi sopra esposti non è ammissibile trasferire il vincolo di asservimento da un'area ad un'altra, seppure aventi la stessa destinazione urbanistica. Infatti, l'area e il fabbricato individuati nell'atto di asservimento sono legati dal vincolo; in effetti, né la legge né la giurisprudenza ammettono una tale prassi.

Per quanto sopra, questa direzione regionale ritiene fondate le preoccupazioni del Comune di Blera circa il rischio di utilizzare più volte lo stesso terreno a fini edificatori, e ritiene che l'inserimento di terreni già asserviti nella azienda deve essere limitato all'uso produttivo strettamente agricolo, senza che gli stessi possano essere computati né a fini edificatori né per il calcolo delle dimensioni degli annessi agricoli. Ciò in quanto la legge urbanistica regionale si inquadra in una cornice normativa che non può essere ignorata. Infatti, le previsioni della l.r. 38/99 relative alla edificazione in zona agricola non annullano, né consentono di *bypassare* i limiti e i vincoli derivanti dall'asservimento delle aree.



REGIONE LAZIO

DIPARTIMENTO TERRITORIO

Direzione Regionale Territorio e Urbanistica

Area D2 2B 9 - Legislativa Contenzioso e Vigilanza

d) Per quanto riguarda di obblighi di pubblicità dell'atto di asservimento (trascrizione nei pubblici registri o altre forme particolari), si evidenzia che l'art. 2643 del codice civile considera, fra gli atti soggetti a trascrizione, i contratti che costituiscono, trasferiscono o modificano "i diritti del concedente" (punto 2). D'altra parte la norma non considera fra gli atti soggetti a trascrizione l'asservimento dal momento che, come sopra evidenziato, l'istituto è frutto di prassi consuetudinaria in materia edilizia. La mancanza di una disposizione specifica appare particolarmente grave ove si consideri che il rapporto di asservimento crea vincoli di destinazione del territorio "invisibili", in quanto non previsti negli strumenti urbanistici, e tuttavia efficaci *erga omnes*. Infatti, senza forme adeguate di pubblicità l'esistenza del vincolo sarebbe conoscibile solo attraverso il certificato di destinazione urbanistica (cfr. in proposito, C.d.S., sez. V, sent. 28 giugno 2000, n. 3637) e la trascrizione del contratto che trasferisce l'immobile (art. 2643 codice civile).

Proprio in ossequio ad evidenti esigenze di certezza giuridica, la recente giurisprudenza del Consiglio di Stato, superando precedenti orientamenti di segno opposto di alcuni TAR, ritiene necessario che " ... la cessione di volumetria non può concretarsi ... in semplici promesse o preliminari di asservimento, ma necessita di un esplicito atto di trasferimento che, peraltro, deve redigersi in forma pubblica al fine della trascrizione ... A tale fine, l'atto d'obbligo deve essere presentato al momento della istanza di concessione, ed il vincolo di indisponibilità ivi contenuto deve essere trascritto..." (C.d.S., sez. V, 23 marzo 2004, n. 1525; cfr. inoltre C.d.S., sez. IV, 31 gennaio 2005, n. 217).

Per quanto sopra, si ritiene che non siano ammissibili procedure alternative all'atto pubblico, tanto più che, nel caso di specie, il Comune di Blera fa presente che il proprio PRG prevede la forma pubblica. Pertanto, si ritiene che tale disposizione debba trovare applicazione. Di conseguenza, appare ragionevole che anche l'atto di cessazione del vincolo di asservimento sia emanato (sussistendone i presupposti) con la stessa forma.

Quanto alla durata dell'asservimento per un periodo decennale, si ribadisce che il vincolo viene meno solo col cessare delle condizioni che lo hanno prodotto.

Per ogni ulteriore informazione e aggiornamento in merito, si consiglia di consultare il sito:

www.regione.lazio.it/web/urbanistica/sito_ist/pareri.php

Il dirigente
(dr.ssa Marina Ajello)

Il direttore
(arch. Daniele Iacovone)

GDP

GDP