



REGIONE LAZIO

DIPARTIMENTO TERRITORIO

Direzione Regionale Territorio e Urbanistica
Area D2 2B 9 - Legislativa Contenzioso e Vigilanza

15 GIU. 2008

Prot. 23219

Al Comune di Montopoli di Sabina
Settore IV – Servizi tecnici e ausiliari
Piazza comunale, 2
02034 – Montopoli di Sabina (RI)

Oggetto: parere in merito a: - 1) indici di edificabilità applicabili in zona agricola in caso di suddivisione in sottozone aventi indici di fabbricabilità diversi - 2) normativa delle c.d. "zone bianche"

Il Comune di Montopoli di Sabina ha chiesto il parere di questa direzione regionale in merito alla edificazione in zona agricola, disciplinata dagli artt. 54 ss. della legge regionale 22 dicembre 1999, n. 38.

Le norme tecniche di attuazione al piano regolatore generale suddividono la zona agricola in quattro sottozone aventi prescrizioni diverse: fermo rimanendo il presupposto di legge secondo cui tutte le costruzioni devono essere necessarie per la conduzione agricola (norma di principio contenuta nella legge regionale e ribadita nella normativa di ciascuna sottozona), in tre sottozone sono ammesse abitazioni ed annessi agricoli (E1, E2, E4) con indici di fabbricabilità diversi ma contenuti nei limiti massimi ammessi dalla legge (mc/mq 0,03); nella restante zona (E3) è vietata qualsiasi costruzione residenziale. Il lotto minimo è fissato in 10.000 mq. per la sottozona E1 e in 30.000 mq. nelle altre. La sottozona E2 è soggetta a diversi vincoli, compreso quello paesaggistico.

Ciò premesso, il Comune fa presente che molti appezzamenti di terreno aventi superficie superiore a quella indicata nella legge regionale per la formazione del lotto minimo (30.000 mq.) ricadono in due sottozone agricole con indici di fabbricabilità diversi. Pertanto, chiede di sapere:

- 1) se è possibile formare il lotto minimo accorpando più sottozone agricole fino al raggiungimento dei 30.000 mq.;
- 2) se è possibile realizzare strutture abitative compensando le cubature di diverse sottozone aventi indici di fabbricabilità diversi, nel rispetto delle previsioni del PRG e delle prescrizioni afferenti al vincolo paesaggistico esistente in zona E2;
- 3) se alla formazione del lotto minimo possono concorrere anche quelle aree, aventi destinazione urbanistica, soggette ad esproprio ma diventate "zone bianche" per decorrenza dei termini di legge.

Jup



REGIONE LAZIO

DIPARTIMENTO TERRITORIO

Direzione Regionale Territorio e Urbanistica

Area D2 2B 9 - Legislativa Contenzioso e Vigilanza

In merito, si ritiene quanto segue.

1) L'articolo 55 della legge regionale n. 38/99, nel disciplinare l'edificazione in zona agricola, fissa limiti che non sono centrati sulla ripartizione interna della zona agricola ma sulla nozione di *lotto* inteso come "*superficie continua appartenente alla stessa proprietà dell'azienda agricola*". Il lotto rileva soprattutto come *lotto minimo* avuto riguardo alla estensione minima in presenza della quale l'attività edificatoria è ammessa. A sua volta il lotto minimo si identifica con *l'unità aziendale minima* ovvero, qualora questa non sia stata individuata, con la estensione stabilita dalla legge (30.000 metri quadrati). Ciò premesso, si ritiene che la necessità che il lotto minimo sia formato da aree agricole omogenee, aventi cioè la stessa disciplina normativa, costituisca un presupposto implicito della legge, per i motivi di seguito evidenziati.

2) L'art. 55, comma 5, della legge regionale, nel fissare gli indici di fabbricabilità consentiti in zona agricola (0,01 mq/mq fino ad un massimo di 300 mq per ciascun lotto) fa salve le previsioni più restrittive eventualmente previste nella pianificazione urbanistica. Pertanto, la disposizione fissa la *portata massima* della edificazione consentita, lasciando spazio alla discrezionalità del Comune di valutare realtà locali che richiedono norme più restrittive. Ne costituisce prova l'art. 52 della legge che, dopo aver previsto la suddivisione delle aree agricole in sottozone, caratterizzate da specifica vocazione e suscettività produttiva (commi 1 e 2), dispone: "*Le previsioni del PUGC o le sue varianti, relativamente alle sottozone di cui al comma 1, devono indicare, **per ciascuna sottozona** e con riferimento alle colture praticate od ordinariamente praticabili, l'unità aziendale ottimale, da determinarsi in base alla piena occupazione ed al reddito comparabile, determinato ai sensi della normativa vigente, di almeno una unità lavorativa-uomo e l'unità aziendale minima per l'esercizio in forma economicamente conveniente dell'attività agricola, da determinarsi in base all'occupazione non inferiore alla metà del tempo di lavoro ed alla metà del reddito comparabile di un'unità lavorativa-uomo*" (comma 3). Al di là della non immediata lettura della norma, poiché *l'unità aziendale minima* (ove individuata) coincide con il *lotto minimo*, è evidente che il legislatore ha operato un collegamento funzionale fra il lotto minimo e quei peculiari elementi socio-economici delle singole sottozone che concorrono alla determinazione della specifica disciplina d'uso.

Di conseguenza, si ritiene che non sia possibile compensare indici di fabbricabilità differenti tra diverse sottozone, perché in tal modo il superamento dell'indice



REGIONE LAZIO

DIPARTIMENTO TERRITORIO

Direzione Regionale Territorio e Urbanistica

Area D2 2B 9 - Legislativa Contenzioso e Vigilanza

inferiore (seppure bilanciato dal trasferimento di cubatura non utilizzata nell'altra area) comprometterebbe quel complesso e delicato meccanismo previsto dalla legge regionale che determina la formazione dell'unità aziendale minima/lotto minimo.

In proposito, si evidenzia che nella sottozone E3 il Comune esclude in radice l'edificazione proprio in ragione delle caratteristiche particolari dell'area. In un precedente parere reso in risposta ad un quesito del Comune di Caprarola, questa direzione ha ritenuto legittima una tale previsione proprio in ragione della necessità di assicurare una salvaguardia e valorizzazione appropriata alla natura dei luoghi.

Ma c'è di più: sulla base di quanto sopra, si dubita che l'area di una singola azienda agricola ricadente in più sottozone con indici differenti, anche se appartenente ad un'unica proprietà, possa costituire un solo lotto. Infatti, la proprietà unica non è che uno dei requisiti di legge; poiché il secondo è costituito dal lotto minimo/unità aziendale minima, non si vede come aree agricole aventi caratteri economici e sociali diversi, tanto da richiedere indici di fabbricabilità a loro volta diversi, possano costituire un lotto unico. In tal caso appare più consono considerare l'area come costituente due lotti distinti appartenenti ad una unica azienda, ciascuno dei quali concorre separatamente al raggiungimento di distinti lotti minimi (fatta salva, naturalmente, la possibilità di riconsiderare, con adeguate motivazioni, la ripartizione delle sottozone).

Infine, si ritiene che la mancata individuazione, da parte del Comune, della *unità aziendale minima/lotto minimo* non modifichi il quadro suindicato. In tal caso, infatti, l'applicazione dei parametri di legge (30.000 mq.) risponde all'esigenza di assicurare comunque un limite minimo alla estensione del lotto edificabile. Si tratta perciò di una norma di chiusura che non modifica i criteri di fondo che sono alla base del concetto di *lotto minimo*.

3) Le zone soggette a dichiarazione di pubblica utilità e non espropriate per infruttuosa decorrenza del termine quinquennale di attuazione di un piano esecutivo **non possono in ogni caso essere equiparate alle zone agricole**, comunque siano considerate. In proposito, l'orientamento della quinta sezione del Consiglio di Stato non è uniforme nel tempo: secondo la giurisprudenza meno recente alla decadenza del vincolo di piano particolareggiato per scadenza del quinquennio consegue l'applicabilità della restrittiva disposizioni di cui all'art. 9 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (*Attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica*) (cfr. C.d.S., sez. V, 16 novembre 2004, n. 7488; 2



REGIONE LAZIO

DIPARTIMENTO TERRITORIO

Direzione Regionale Territorio e Urbanistica

Area D2 2B 9 - Legislativa Contenzioso e Vigilanza

ottobre 2002, n. 5178; 28 gennaio 1992, n. 82). In sostanza, le aree in questione devono essere considerate a tutti gli effetti "zone bianche" e, come tali, soggette ai restrittivi limiti di legge (oltre al testo unico, si veda anche l'art. 1 della l.r. 24/1977). In altre occasioni, invece, il C.d.S. si era pronunciato diversamente, negando che tali aree dovessero considerarsi alla stregua di "zone bianche" e ritenendo legittima l'applicazione dell'art. 17 della legge urbanistica n. 1150/42 (C.d.S., sez. V, n. 1491/1996 e 1089/1994). Quest'ultima linea interpretativa sembra trovare riscontro nella recente giurisprudenza dei T.A.R. di Lazio e Campania: il TAR Lazio (sezione II, 13 febbraio 2001, n. 1090; sezione II-bis, 21 gennaio 2005, n. 462) e il TAR Campania (Sezione II, 18 gennaio 2006, n. 700; TAR Napoli, sez. II, 19 ottobre 2007, n. 9749), hanno ritenuto che la cessata efficacia di un piano attuativo non rende l'area interessata priva di disciplina urbanistica, alla stregua delle c.d. "zone bianche", per le quali trovano applicazione le prescrizioni di cui all'art. 9 del D.P.R. 380/01. *"Dette prescrizioni, infatti, appaiono giustificate per le zone nelle quali si riscontri la mancanza di qualsiasi programmazione d'uso del territorio. ... Quando, invece, ... sia venuta meno soltanto la pianificazione attuativa, deve in primo luogo farsi riferimento al P.R.G. per individuare i limiti della sempre vigente disciplina di uso del territorio"* (TAR Campania, n. 9749/2007, cit.), con sopravvivenza, o meno, della sola necessità di ulteriore pianificazione attuativa (TAR Campania, sez. II, n. 8498/2006).

In ogni caso, qualunque sia la linea interpretativa più corretta, appare chiaro che le aree in relazione alle quali sia decaduto il piano attuativo non possono essere considerate automaticamente zone agricole e, di conseguenza, non trovano attuazione le disposizioni della legge regionale n. 38/99 concernenti l'edificazione in zona agricola. Infatti, se tali aree sono da considerarsi "zone bianche" si applica l'art. 9 del D.P.R. 380/01; in caso contrario rimane vigente la originaria destinazione di P.R.G.

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