

Pubblicato il 28/05/2020

N. 00566/2020 REG.PROV.COLL.

N. 00995/2019 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Lecce - Sezione Prima

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 995 del 2019, proposto da Aniello Perozzi, rappresentato e difeso dall'avvocato Pietro Quinto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Lecce, via Giuseppe Garibaldi 43;

contro

Comune di Erchie non costituito in giudizio;

per l'annullamento

del provvedimento prot. n. 7282 del 14.06.2019, con cui il Comune di Erchie ha denegato il rilascio del permesso di costruire per la realizzazione di “una civile abitazione a piano terra con annessi depositi e ricovero mezzi agricoli”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 84 del d.l. 17.03.2020 n. 18;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 maggio 2020 il dott. Silvio Giancaspro;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il sig. Perozzi, in qualità di imprenditore agricolo, ha agito dinanzi a questo TAR per l'annullamento del provvedimento prot. n. 7282 del 14.06.2019, con cui il Comune di Erchie ha denegato la richiesta di permesso di costruire avente ad oggetto *“Progetto per una civile abitazione a piano terra con annessi depositi e ricovero mezzi agricoli”*.

2. A sostegno della domanda di annullamento parte ricorrente ha rappresentato le seguenti circostanze:

- l'istanza è stata presentata *“in applicazione dell'art. 51, co. 1, lett. g) della L.R. Puglia n. 56/1980 che permette, ai fini dell'aumento di volumetria, l'accorpamento di altre aree di proprietà del richiedente, site nel medesimo territorio comunale ed aventi medesima destinazione del lotto principale”*;

- il Comune di Erchie ha ritenuto che non sussistano i presupposti per l'accorpamento delle aree ai fini dell'aumento della volumetria, assumendo che *“...seppur vero che la conferenza di servizi del 29.07.2009, recepita con Delibera di G.R. n. 461 del 23.02.2010, ha stabilito testualmente che “...l'accorpamento di terreni non confinanti è consentito solo all'interno del territorio comunale e, ovviamente, solo per le aziende agricole”, viceversa come ribadito al punto 2 della nostra precedente nota di diniego prot. n. 992 del 23.01.2019, per consolidata giurisprudenza, viste le innumerevoli pronunce del Supremo Organo della Giustizia Amministrativa, l'incremento della volumetria ai fini legittimi dello ius aedificandi con la computabilità di più particelle, si può concretizzare solo in caso di effettiva e significativa vicinanza tra i fondi, che nel caso non è presente”*.

3. Ciò premesso, il sig. Perozzi ha denunciato l'illegittimità del provvedimento di diniego sotto i seguenti profili:

- l'amministrazione comunale non ha compiutamente valutato gli apporti procedurali del ricorrente;

- la motivazione del provvedimento è inficiata da "manifesta illogicità", dal momento che il comune ha denegato il rilascio del titolo edilizio pur essendo "consapevole della circostanza che a seguito della Conferenza di Servizi del 29.07.2009, recepita con Delibera di Giunta Regionale n. 461 del 23.02.2010, le N.T.A. del PUG del Comune di Erchie hanno subito sostanziali modifiche stabilendo quale sia il lotto minimo di riferimento (7.500 mq) per le zone agricole e prevedendo, altresì, che "l'accorpamento di terreni non confinanti è consentito solo all'interno del territorio comunale e, ovviamente, solo per le aziende agricole";

- il provvedimento impugnato "è stato adottato anche in contrasto con l'art. 51, comma 1, lett. g) della L.R. Puglia n. 56/1980 il quale dispone che "Per le aziende con terreni non confinanti è ammesso l'accorpamento delle aree";

- nella specie l'accorpamento è stato richiesto dal ricorrente in qualità di imprenditore agricolo rispetto a terreni siti nell'ambito del territorio comunale, sicché sono stati rispettati tutti i requisiti previsti dal verbale della Conferenza di Servizi del 29.07.2009;

- l'orientamento espresso dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 2810/2019 del 30 aprile 2019 consente l'accorpamento di terreni non confinanti, senza porre "limiti di distanza".

4. L'amministrazione comunale non si è costituita in giudizio.

5. Nella udienza pubblica del 13.05.2020 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Il ricorso è fondato nei termini appresso indicati.

6.1. Innanzi tutto si osserva che l'art. 51, co. 1 lettera g), della Legge Regionale 31 Maggio 1980 n. 56, a mente del quale per le aziende agricole “con terreni non confinanti è ammesso l'accorpamento delle aree, con asservimento delle stesse regolarmente trascritto e registrato a cura e spese del richiedente”, è destinato a valere sino all'entrata in vigore dei piani territoriali, sicché a seguito della adozione del P.U.T.T.P./P. (deliberazione della Giunta Regionale Pugliese n° 1748 del 15 Dicembre 2000) si è verificata la clausola risolutiva espressa delle efficacia della predetta disposizione normativa (cfr. Cassazione, III Sezione penale, 25.02.2015 n. 2525; TAR Lecce, Sez. III, 6.6.2016 n. 923).

Di qui l'infondatezza della censura con cui parte ricorrente ha lamentato la violazione dell'art. 51, co. 1 lettera g), della Legge Regionale 31 Maggio 1980 n. 56.

6.2. E' invece fondata la doglianza che si appunta sulla carenza della motivazione e sulla intrinseca contraddittorietà delle direttrici argomentative del provvedimento di diniego.

6.2.1. E' pacifico che le NTA del PRG non pongano alcun limite all'accorpamento dei suoli siti all'interno del “territorio comunale” ai fini dell'utilizzo della relativa cubatura, salvo riferire la relativa facoltà alle sole aziende agricole.

Tuttavia il fatto che la norma in questione non contenga espresse prescrizioni limitative non esclude che la cessione di cubatura debba operare nel rispetto delle linee fondamentali che regolano l'equilibrato sviluppo del territorio e in conformità alla *ratio* sottesa all'istituto.

Al riguardo, la giurisprudenza della Cassazione ha in più occasioni segnalato il rischio che l'indiscriminato ricorso allo strumento della cessione di cubatura determini “una situazione di “affollamento edilizio” in determinate zone (quelle ove sono ubicati i fondi cessionari) e di carenza in altre (dove sono situati i terreni cedenti”, con evidente pregiudizio per l'attuazione dei complessivi criteri di programmazione edilizia contenuti negli

strumenti urbanistici)” (Cass. Penale, Sez. IV, 26.04.2016 n. 51536; da ultimo Cass. Penale, Sez. III, 13.11.2019 n. 5695).

Al fine di risolvere la predetta criticità, la medesima giurisprudenza della Cassazione ha ritenuto che la cessione debba avvenire tra suoli che, oltre ad avere la medesima destinazione urbanistica, risultino “*quanto meno dotati del requisito della reciproca prossimità*”, inteso quale elemento strutturale minimo della cessione di cubatura, che deve necessariamente sussistere, ed essere in concreto riscontrato, per consentire l'accorpamento dei suoli, senza stravolgere l'assetto del territorio concepito dagli strumenti della pianificazione urbanistica.

6.2.2. La predetta soluzione non trova dirimenti argomenti *a contrario* nella sentenza del Consiglio di Stato richiamata da parte ricorrente, che invero non si preoccupa di esaurire ogni aspetto dell'istituto, ma si limita a rilevare che la cessione di cubatura deve operare tra fondi “*aventi natura e destinazione omogenee*” e che non è necessario che i suoli siano tra loro immediatamente confinanti, che è cosa diversa dall'affermare – in positivo – che si possa prescindere dal requisito della “vicinanza”, dal momento che affermare che i suoli non debbano essere necessariamente confinanti non significa escludere che tra gli stessi suoli debba sussistere un rapporto di “*reciproca prossimità*” nei termini indicati dalla giurisprudenza della Cassazione.

6.2.3. Della predetta specifica questione si occupa invece, in modo approfondito e puntuale, la più recente giurisprudenza della Consiglio di Stato, che sul punto ha ritenuto che “*in concreto non è possibile adottare un criterio generale ed astratto in base al quale affermare la contiguità tra fondi ... la vicinanza deve essere valutata caso per caso in relazione alle caratteristiche morfologiche dell'area interessata, alle sue dimensioni e tenuto conto delle esigenze urbanistiche della stessa. In questo senso, deve essere condivisa la statuizione del giudice di prime cure secondo cui l'insistenza dei fondi nella stessa zona omogenea non determina di per sé, come contrariamente sostenuto da parte appellante, l'automatica integrazione del*

requisito in questione. È quindi essenziale, per utilizzare efficacemente il passaggio di volumetria, la concreta dimostrazione - che nel caso di specie non è sussistente - della dipendenza dei fondi dalle medesime strutture di urbanizzazione e la non alterazione del carico urbanistico per effetto del trasferimento. Sotto il primo profilo, come rilevato in primo grado, è infatti rilevante la circostanza che i fondi in questione si trovino all'interno di un Comune di piccole dimensioni e che, pur insistendo nella medesima zona omogenea B2, siano posti ad una distanza di 154 m. fra loro, che di per sé non garantisce la loro dipendenza dalle medesime strutture". (Sez. II, 22.01.2020 n. 544).

In buona sostanza, secondo il predetto orientamento - che merita di essere recepito in quanto fedele alla *ratio* dell'istituto ed attento alle relative implicazioni pratiche - al requisito della omogeneità della destinazione urbanistica deve accompagnarsi l'ulteriore requisito della "vicinanza" tra i suoli, che deve essere opportunamente declinato, non già in senso rigido ed astratto, ma ad un livello più concreto e dinamico, tenuto conto delle caratteristiche morfologiche dell'area interessata dall'intervento, delle sue dimensioni e delle relative esigenze urbanistiche, al precipuo scopo di addivenire alla verifica della "dipendenza dei fondi dalle medesime strutture di urbanizzazione" ed all'accertamento della "non alterazione del carico urbanistico per effetto del trasferimento".

6.2.4. Tale essendo l'oggetto dell'indagine richiesta in sede istruttoria, viene da sé che il provvedimento impugnato risulta contraddittorio e lacunoso nella parte in cui, prendendo le mosse dalla richiamata prescrizione delle NTA del PRG (che non reca limiti espressi per la cessione di cubatura), giunge a denegare il titolo edilizio per il sol fatto che tra i fondi non è riscontrabile un rapporto di "effettiva e significativa" vicinanza, in tal modo appiattendosi sul dato spaziale, laddove avrebbe dovuto svolgere, nei termini innanzi indicati, una verifica puntuale e circostanziata in ordine alle effettive esigenze urbanistiche del territorio in cui è destinato ad essere realizzato l'intervento edilizio.

Sotto tale profilo il ricorso merito di essere accolto con l'annullamento del provvedimento impugnato.

6.2.5. Il riesame della domanda in sede amministrativa non potrà prescindere dal compiuto esame delle caratteristiche morfologiche e dimensionali dell'area interessata dall'intervento e tenuto conto delle correlate esigenze urbanistiche, al fine di verificare, in concreto, se è riscontrabile la dipendenza dei fondi dalle medesime strutture di urbanizzazione e la non alterazione del carico urbanistico dell'area per effetto del trasferimento della cubatura, la qual cosa consentirebbe comunque di ritenere perfezionato il requisito in questione ai fini del rilascio del titolo edilizio, a prescindere dalla distanza che intercorre tra i fondi.

7. La natura formale della decisione giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Prima definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 13 maggio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Pasca, Presidente

Ettore Manca, Consigliere

Silvio Giancaspro, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Silvio Giancaspro

IL PRESIDENTE
Antonio Pasca

IL SEGRETARIO