

Alcune annotazioni sugli interventi in zona agricola ai sensi della disciplina regionale SUAP

pubblicazione: 21/12/2016

Una particolare analisi merita il rapporto tra le disposizioni relative all'edificazione in zona agricola contenute nella legge regionale n. 11/2004 e la disciplina regionale dello Sportello Unico per le Attività Produttive.

Invero, al fine di semplificare, sia per la pubblica amministrazione sia per le imprese, l'applicazione dell'istituto sotto il profilo urbanistico, il Capo I della legge regionale n. 55/2012 disciplina i procedimenti di Sportello Unico per le Attività Produttive di cui al DPR n.160/2010.

La nuova normativa abroga la precedente disciplina regionale dello Sportello Unico (di cui al comma 7 bis 2 dell'articolo 48 della legge regionale n. 11/2004, ai commi 4, 5 e 6 dell'articolo 7 della legge regionale n. 4/2008, all'articolo 2 della legge regionale n. 18/2006 e al comma 3 dell'articolo 2 della legge regionale n. 23/2005) fornendo una trattazione sintetica, ma organica della materia ed introducendo varie novità. La principale di esse consiste nel venir meno della precedente distinzione tra Comuni privi di Piano di Assetto del Territorio e di Piano degli Interventi e Comuni invece dotati di tali strumenti.

La norma regionale distingue tre diverse fattispecie di interventi: la prima riguarda interventi, che non configurano variante allo strumento urbanistico e che, sotto il profilo edilizio, comportano il rilascio del semplice titolo autorizzativo; la seconda gli interventi in deroga allo strumento urbanistico realizzabili con la procedura dell'articolo 7 del DPR 160/2010 e per i quali è previsto il parere del consiglio comunale; la terza riguarda l'ipotesi più nota di Sportello unico, ovvero l'intervento relativo all'insediamento produttivo in variante allo strumento urbanistico generale.

La Circolare n. 1/2015, nel commentare la disciplina regionale sul SUAP, dedica una particolare attenzione agli interventi in zona agricola. In particolare, è raccomandata cautela qualora l'intervento per il quale sia richiesta l'attivazione dello Sportello Unico comporti il recupero di edifici non più funzionali al fondo per destinarli ad attività produttive; in tale ipotesi, precisa la citata Circolare, *“si rende necessaria una attenta valutazione sull'impatto che la nuova attività può determinare sul territorio agricolo. Occorrerà, quindi, valutare preliminarmente la compatibilità dell'attività da insediare con la zona agricola e con le attività in essa già esistenti, nonché considerare le caratteristiche tipologiche dell'edificio da recuperare, consentendo l'insediamento delle sole attività coerenti con il territorio agricolo e il recupero dei soli edifici che, per tipologia costruttiva e materiali utilizzati, siano in armonia con le forme tradizionali locali dell'edilizia rurale.”*

A tal proposito, si evidenzia che una questione interessante, che costituisce anche uno dei profili più delicati, è sicuramente quella del rapporto tra la destinazione a zona agricola e le eventuali attività compatibili insediabili mediante l'attivazione della procedura di sportello unico .

Partendo sempre dalla precisazione che la destinazione a zona agricola non può restringersi alla sola coltivazione del fondo, la giurisprudenza amministrativa ritiene che il problema debba essere risolto in base a principi di carattere generale: sono ammissibili tutte quelle attività integrative e aggiuntive o migliorative che non si pongono insanabilmente in contrasto con la zona e con la sua destinazione (TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 7 marzo 2002, n. 1040; TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 11 ottobre 2004 n. 7172). In altri termini, al fine di identificare le attività compatibili con la destinazione a zona agricola, il criterio di riferimento deve essere quello del "non contrasto" di dette attività con la funzione agricola propriamente detta.

Ed invero, secondo il costante indirizzo della giurisprudenza, la destinazione a zona agricola di un'area, salva la previsione di particolari vincoli ambientali o paesistici non impone un obbligo specifico di utilizzazione effettiva in tal senso, avendo solo lo scopo di evitare insediamenti residenziali; essa, pertanto, non costituisce ostacolo alla installazione di opere che non riguardino l'edilizia residenziale (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 15 giugno 2001 n. 3178); in particolare, sono stati ritenuti ammissibili in zona agricola una serie di attività anche commerciali, industriali e di servizio (v. TAR Veneto, Sez. III, 18 marzo 2002 n. 1108).

Tra le attività che possono considerarsi idonee all'inserimento nel contesto territoriale agricolo, la Circolare n. 1/2015 indica, a mero titolo esemplificativo, quelle relative al settore dei servizi quali studi professionali, uffici, ristoranti.

L'istruttoria finalizzata all'avviamento del procedimento di sportello unico dovrà quindi argomentare in merito alla convergenza tra l'interesse privato e gli interessi pubblici coinvolti, tra cui, nell'ottica del contenimento del consumo di suolo, l'interesse pubblico al recupero del patrimonio edilizio rurale esistente e, nel contempo, al rispetto ed alla tutela delle peculiarità del territorio agricolo.

Altrettanto delicata è, ovviamente, la questione relativa alla compatibilità dell'attività da insediare con le attività già esistenti in zona agricola e, in particolar modo, con gli allevamenti intensivi per i quali gli atti di indirizzo - approvati con DGR n. 3178/2004 e successivamente modificati - definiscono le distanze dai limiti delle zone non agricole, dai confini di proprietà, dalle residenze civili sparse e dalle residenze civili concentrate.

Vale la pena rammentare, infatti, che per principio costantemente ribadito, tanto dalla legislazione in materia (v. D.M. 12.2.1971, voce n. 35, e D.M. 23.12.1976, voce n. 31, nonché D.M. 5.9.1994,

lett. C), n. 1) quanto dalla giurisprudenza amministrativa (ex multis Cons. Stato, Sez. III, 12 giugno 2015 n. 2900), gli allevamenti degli animali, qualunque sia la loro consistenza numerica, sono inclusi tra le lavorazioni insalubri di prima classe in considerazione dei cattivi odori, rumori, rifiuti liquidi o solidi che essi comportano.

Poiché l'applicazione dello sportello unico consente l'ampliamento di attività produttive già esistenti in zona agricola e, quindi, di attività produttive in zona impropria, può accadere che la richiesta di ampliamento riguardi un'attività da bloccare o trasferire ai sensi dello strumento urbanistico generale vigente.

In tali casi, l'accoglimento dell'istanza comporta una disciplina nuova e diversa da quella in vigore e, conseguentemente, richiede una congrua indicazione in ordine alle esigenze che hanno portato l'Amministrazione a discostarsi dalle proprie precedenti determinazioni. Per tale ragione, la Circolare n. 1/2015 ha previsto che tali interventi, anche qualora siano entro il limite massimo dell'80 per cento del volume e/o della superficie netta/lorda esistente e, comunque, in misura non superiore a 1.500 mq, configurino comunque un'ipotesi di variante e non di deroga.

Malgrado le criticità fin qui evidenziate, un punto di convergenza tra le disposizioni relative all'edificazione in zona agricola contenute nella legge regionale n. 11/2004 e la disciplina regionale dello Sportello Unico per le Attività Produttive è rinvenibile nel recupero di edifici non più funzionali al fondo da destinare ad attività produttive (ovviamente qualora le stesse siano compatibili con la zona agricola nel senso sopra descritto). Tale tipo di intervento contribuisce infatti ad un efficace recupero del patrimonio rurale esistente in armonia sia con i caratteri architettonici degli edifici sia con l'ambiente circostante ed appare altresì coerente con l'obiettivo del contenimento del consumo di suolo.