



**REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

ASSESSORADU DE SOS ENTES LOCALES, FINÀNTZIAS E URBANÌSTICA
ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI, FINANZE E URBANISTICA

Direzione generale della pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia

> COMUNE DI SAN GIOVANNI SUERGIU

PEC

Oggetto: Legge regionale 23 aprile 2015, n. 8. Articolo 26. Chiarimenti in merito alla disciplina applicabile per l'edificazione di nuovi fabbricati in agro, a seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 20 della legge regionale n. 11/2017.

Con PEC del 13.11.2017 (protocollo RAS n. 43750 del 13.11.2017) il Comune in indirizzo chiede chiarimenti in merito alla disciplina applicabile per l'edificazione di nuovi fabbricati in agro, a seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 20 della legge regionale n. 11/2017 che ha interamente sostituito la disciplina prevista dall'articolo 26 della legge regionale n. 8/2015.

Premesso che il Comune in indirizzo è interamente ricompreso all'interno degli ambiti di paesaggio costieri del PPR e che non ha ancora proceduto all'adeguamento del proprio PUC alla disciplina paesaggistica, viene chiesto, in particolare:

1. quali fattispecie rientrino nella tipologia "punti di ristoro" di cui all'articolo 10 del DPGR n. 228/1994, posto il divieto di nuova realizzazione operato dal comma 7 del citato articolo 26;
2. quali fattispecie siano riconducibili al concetto di "casa rurale" e, in particolare, se la stessa rientri nel concetto di agriturismo e se per l'edificazione di una "casa rurale" o l'eventuale cambio di destinazione d'uso siano necessari i 3 ha previsti per la nuova edificazione residenziale dal comma 3 del citato articolo 26;
3. se è ancora possibile realizzare un vano appoggio di 30 mq anche su terreni di dimensione inferiore ai 3 ha e in assenza del titolo di IAP, sulla base degli indirizzi emanati con la deliberazione GR 20/29 del 15.05.2012;
4. se anche per la tipologia prevista dall'articolo 3, comma 1, lettera d), del DPGR n. 228/1994, "strutture per il recupero terapeutico dei disabili, dei tossicodipendenti, e per il recupero del disagio sociale", siano necessari i 3 ha previsti per i fabbricati residenziali dal già citato comma 3 dell'articolo 26.

Sono necessarie le seguenti premesse di carattere generale.

L'articolo 26 della legge regionale n. 8 del 2015, come modificato dalla legge regionale n. 11 del 2017, ha previsto, al comma 1, che *"Fatte salve le ulteriori e specifiche disposizioni dettate dal Piano paesaggistico regionale, al fine di consentire un corretto e razionale utilizzo del territorio agricolo che miri a contemperare l'esigenza di salvaguardia delle aree agricole da un improprio sfruttamento, in tutte le zone urbanistiche omogenee E del territorio regionale si applica il decreto del Presidente della Giunta regionale 3 agosto 1994, n. 228 (Direttive per le zone agricole), integrato dai commi successivi"* e, al comma 9, che *"Le disposizioni contenute nel decreto del Presidente della Giunta regionale n. 228 del 1994, integrate da quelle di cui ai*



**REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

ASSESSORADU DE SOS ENTES LOCALES, FINÀNTZIAS E URBANÌSTICA
ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI, FINANZE E URBANISTICA

Direzione generale della pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia

commi da 2 a 8 sono di immediata applicazione e prevalgono sulle disposizioni contenute negli strumenti urbanistici comunali, salvo che queste ultime non siano più restrittive nella fissazione dei parametri o delle condizioni per la realizzazione degli interventi”.

Ciò significa che, indipendentemente dal recepimento, le norme dello strumento urbanistico comunale sono integrate dalle disposizioni richiamate dall'articolo 26 citato (e quindi dal DPGR n. 228/1994 con le modifiche/integrazioni contenute nei commi dal 2 al 8 dello stesso articolo 26), fatte salve le disposizioni del PPR ed eventuali norme comunali più restrittive.

In estrema sintesi, il citato articolo 26 prevede che:

- su tutto il territorio regionale si applicano le disposizione previste dal DPGR n. 228/1994;
- la superficie minima di intervento per la realizzazione di fabbricati aziendali può essere raggiunta, ove disciplinato dagli strumenti urbanistici comunali, con l'utilizzo di più corpi aziendali; ai sensi dell'articolo 3 del citato DPGR il lotto minimo di intervento è pari ad 1.00 ha, salvo per quanto riguarda la destinazione per impianti serricoli, impianti orticoli in pieno campo e impianti vivaistici, per i quali è stabilita in 0.50 ha.
- la superficie minima di intervento per la realizzazione di fabbricati residenziali deve essere raggiunta con l'utilizzo di particelle catastali contigue; il lotto minimo di intervento per la realizzazione di fabbricati residenziali è fissato in 3 ha;
- in tutti i casi (edificazione per fabbricati aziendali e/o per fabbricati residenziali) l'indice fondiario deve essere applicato solo ed esclusivamente utilizzando la superficie del fondo sul quale si edifica;
- il richiedente titolo edilizio per la realizzazione di fabbricati residenziali deve essere un imprenditore agricolo professionale come definito dall'articolo 1 del decreto legislativo n. 99/2004;
- per l'esercizio del turismo sostenibile e per lo sviluppo turistico del territorio extraurbano possono essere utilizzati edifici preesistenti e dismessi di proprietà pubblica o non utilizzati da almeno dieci anni se di proprietà privata, da adibire a punti di ristoro di cui all'articolo 10 del DPGR n. 228/1994.
- negli ambiti di paesaggio costieri, in aggiunta a quanto sopra:
 - ~ sono fatte salve le ulteriori e specifiche disposizioni dettate dal PPR;
 - ~ fino all'adeguamento dei piani urbanistici comunali al PPR, non è consentita la realizzazione dei punti di ristoro di cui all'articolo 10 del DPGR n. 228/1994.

Le norme del PPR fatte salve dall'articolo 26 sono contenute nell'articolo 83 che, fino all'adeguamento degli strumenti urbanistici, consente:

- a) per gli imprenditori agricoli e le aziende che svolgono effettiva e prevalente attività agricola, la costruzione di nuovi edifici ad esclusiva funzione agricola e per le opere indispensabili alla conduzione del fondo secondo le prescrizioni contenute nel DPGR n. 228/1994. In tali casi è consentita anche la realizzazione di edifici ad uso abitativo, purché il richiedente abbia un lotto minimo di 3 ettari nel caso di produzioni a carattere intensivo. Tali edifici dovranno essere localizzati all'esterno della fascia costiera, salvo venga dimostrata, tramite la procedura dell'intesa, l'indispensabile esigenza della residenza per la conduzione dell'attività agricola esercitata;



**REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

ASSESSORADU DE SOS ENTES LOCALES, FINÀNTZIAS E URBANÌSTICA
ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI, FINANZE E URBANISTICA

Direzione generale della pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia

- b) per tutti i rimanenti casi, l'edificazione di strutture di appoggio non residenziali di superficie coperta non superiore ai 30 mq (con volume non superiore a 90 mc) per fondi da 3 fino a 10 ettari, e di superficie coperta non superiore a 60 mq (con volume non superiore a 180 mc) per superfici superiori a 10 ettari.

Fatto questo inquadramento di carattere generale si può passare alla disamina delle singole richieste.

Quesito n. 1.

La disciplina regionale relativa ai punti di ristoro è contenuta nell'articolo 4 del DA n. 2266/U del 1983 e nell'articolo 10 del DPGR n. 228 del 1994.

L'articolo 4 del DA n. 2266/U del 1983 definisce punti di ristoro *"i bar, i ristoranti e le tavole calde, cui possono essere annesse, purché di dimensioni limitate, altre strutture di servizio relative a posti letto nel numero massimo di 20 e ad attività sportive e ricreative"* e prevede che la loro realizzazione sia possibile nel rispetto di un indice fondiario massimo di 0,03 mc/mq (elevabile con apposita deliberazione del Consiglio comunale fino al valore di 0,10 mc/mq) e ad una distanza dal perimetro urbano non inferiore a 500 m per i comuni aventi meno di 20.000 abitanti insediabili e a 2.000 m per gli altri comuni.

Le caratteristiche dei punti di ristoro sono state illustrate nell'articolo 6 della circolare dell'Assessore degli Enti Locali, Finanze ed Urbanistica n. 1 del 1984, il quale precisa che i punti di ristoro *"sono stati previsti come attrezzature al servizio della viabilità e pertanto in quest'ottica devono essere autorizzati dai Consigli Comunali. Si suggerisce altresì di evitare che i punti di ristoro possano addensarsi nella medesima località, a breve distanza l'uno dall'altro. A tale proposito lo strumento urbanistico può fissare delle distanze minime da osservarsi tra i punti di ristoro che – a parere di questo Assessorato – dovrebbe essere di almeno 20 Km per quelli prospicienti le strade interne"* e che *"ad essi possono essere annessi dei posti letto nel numero massimo di 20 o delle strutture sportive e ricreative purché di dimensioni limitate"*.

L'articolo 10 del DPGR n. 228 del 1994, in aggiunta a quanto sopra precisato e a parziale modifica del DA n. 2266/U del 1983, prevede che nelle zone agricole, indipendentemente dalla presenza di un'azienda agricola e quindi a prescindere dal requisito soggettivo di imprenditore agricolo del richiedente, è ammessa la realizzazione di punti di ristoro *"dotati di non più di 20 posti letto, con indice fondiario di 0,01 mc/mq incrementabile con delibera del Consiglio comunale fino a 0,10 mc/mq"* e con un lotto minimo unitario non inferiore a 3 ha.

Riassumendo, la disciplina regionale definisce i "Punti di ristoro" come quegli edifici/fabbricati da realizzare in zona agricola – indipendentemente dalla presenza di un'azienda agricola e quindi a prescindere dal requisito soggettivo di imprenditore agricolo del richiedente – e da utilizzare come bar, ristoranti e tavole calde, aventi le seguenti caratteristiche:

- massimo 20 posti letto;
- lotto minimo non inferiore a 3 ha, accorpati;
- indice fondiario massimo non superiore a 0,01 mc/mq (incrementabile con delibera del Consiglio comunale fino a 0,10 mc/mq);
- distanza dal perimetro urbano non inferiore a 500 m per i comuni aventi meno di 20.000 abitanti



**REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

ASSESSORADU DE SOS ENTES LOCALES, FINÀNTZIAS E URBANÌSTICA
ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI, FINANZE E URBANISTICA

Direzione generale della pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia

insediabili e a 2.000 m per gli altri comuni;

- distanza reciproca, tra un punto di ristoro e l'altro, come da disposizioni del piano urbanistico comunale;
- possibilità di anettere al punto di ristoro strutture sportive e ricreative purché di dimensioni limitate.

Trattasi, come precisato dalla terza sezione della Corte di Cassazione Penale con sentenza n. 9369 del 09.03.2012 ^[1], di una attività eccezionalmente ammessa in zona agricola, avente, *“natura di mera infrastruttura di supporto, destinata prevalentemente alla somministrazione di cibi e bevande e dove la presenza di altre strutture di servizio quali, appunto, quelle destinate a posti letto o ad attività sportive e ricreative, è meramente occasionale, secondaria e contenuta entro limiti predeterminati”* (in tal senso anche TAR Sardegna II n. 444 del 05.05.2011 e n. 1144 del 24.11.2015).

Quesito n. 2.

Nella disciplina regionale non si rinviene alcuna definizione di “casa rurale”, fatta eccezione per la residenza in zona agricola, per la quale valgono le considerazioni riportate nella parte introduttiva della presente nota.

Se, invece, come parrebbe, il concetto di “casa rurale” richiama la pratica del “ristorante in casa” (home restaurant/supper club) cioè la possibilità di aprire la propria casa per pranzo o cena ad ospiti, anche sconosciuti, a pagamento, non risulta che tale attività abbia una qualche influenza dal punto di vista urbanistico/edilizio, dovendo, comunque, trattarsi di una casa di abitazione, che, quindi, dovrà soddisfare le ordinarie regole per la realizzazione/cambio d'uso di una residenza in agro.

^[1] Al fine di inquadrare correttamente il caso concreto, occorre, inoltre, richiamare i contenuti della già citata sentenza della Corte di Cassazione Penale, III sezione, n. 9369 del 09.03.2012, che in materia di punti di ristoro così recita:

“Il Tribunale del riesame, allo scopo di individuare le reali caratteristiche dell'intervento edilizio realizzato dalla ricorrente, richiama il contenuto del Decreto Assessoriale 23 dicembre 1983 n. 2266/U recante “Disciplina dei limiti e dei rapporti relativi alla formazione di nuovi strumenti urbanistici ed alla revisione di quelli esistenti nei Comuni della Sardegna”, il quale contiene una definizione dei “punti di ristoro”, specificando che come tali “devono intendersi i bar, i ristoranti e le tavole calde, cui possono essere annesse, purché di dimensioni limitate, altre strutture di servizio relative a posti letto nel numero massimo di venti e ad attività sportive e ricreative”.

Sulla base di tale definizione i giudici del riesame evidenziano come la presenza di posti letto sia meramente accessoria all'attività di ristorazione ed escludono, conseguentemente, che quanto realizzato dalla ricorrente possa ritenersi compatibile con la destinazione impressa all'area dallo strumento urbanistico.

Le conclusioni cui giunge il Tribunale devono ritenersi corrette ed appaiono perfettamente in linea con il tenore letterale e le finalità delle disposizioni in precedenza richiamate. Invero, ciò che appare determinante è il costante riferimento, in tutte le disposizioni richiamate, alla destinazione agricola dell'area che lo stesso decreto assessoriale definisce come “Le parti del territorio destinate ad usi agricoli e quelle con edifici, attrezzature ed impianti connessi al settore agro-pastorale e a quello della pesca, e alla valorizzazione dei loro prodotti”.

In altre parole, tutte le attività e gli interventi che si ritengono realizzabili in dette zone restano comunque funzionali ad un'attività tipicamente agricola o alle altre attività alla stessa intimamente connesse con esclusione, quindi, di tutto ciò che è riferibile ad altre zone individuate in sede di pianificazione del territorio comunale, con la conseguenza che una struttura eminentemente residenziale o turistico-alberghiera non potrebbe in ogni caso realizzarsi in Zona “E”.

Del resto, la definizione stessa di “punto di ristoro” fornita dal richiamato decreto assessoriale evidenzia la sua natura di mera infrastruttura di supporto, destinata prevalentemente alla somministrazione di cibi e bevande e dove la presenza di altre strutture di servizio quali, appunto, quelle destinate a posti letto o ad attività sportive e ricreative, è meramente occasionale, secondaria e contenuta entro limiti predeterminati.

Una struttura la cui destinazione è così individuata risulta, peraltro, perfettamente compatibile con le attività di turismo rurale quale quella precedentemente indicata e caratterizzata dall'offerta di servizi essenziali ad un'occasionale clientela.”



**REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

ASSESSORADU DE SOS ENTES LOCALES, FINÀNTZIAS E URBANÌSTICA
ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI, FINANZE E URBANISTICA

Direzione generale della pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia

Quesito n. 3.

L'intervenuta abrogazione dell'articolo 13-bis della legge regionale n. 4/2009 per effetto dell'articolo 44, comma 3, della legge regionale n. 8/2015, ha fatto perdere di efficacia a tutte le indicazioni contenute nella deliberazione GR n. 20/29 del 15.05.2012, in contrasto con la vigente disciplina.

Ne consegue che il cosiddetto "vano appoggio" potrà essere realizzato nel rispetto delle previsioni generali contenute nel DPGR n. 228/1994 e nell'articolo 83 delle NTA del PPR. Solo fuori dagli ambiti costieri e solo nel caso in cui il vano appoggio sia riconducibile a *"fabbricati ed impianti connessi alla conduzione agricola e zootecnica del fondo"* (articolo 3, comma 1, lettera a, del DPGR n. 228/1994), potrà essere realizzato su superfici inferiori a 3.00 ha.

Quesito n. 4.

Come detto in premessa, all'interno degli ambiti disciplinati dal PPR e fino all'adeguamento dei PUC, occorre applicare le disposizioni previste dall'articolo 83 delle NTA del PPR, che, avendo valore di norma di salvaguardia delle zone agricole fino all'adeguamento dei PUC al PPR, non possono avere una interpretazione estensiva ma devono essere limitate unicamente alle attività espressamente previste.

La realizzazione di "strutture per il recupero terapeutico dei disabili, dei tossicodipendenti, e per il recupero del disagio sociale", pur essendo prevista nelle zone urbanistiche E "agricole" dal DPGR n. 228/1994, non risulta tra le attività esplicitamente ammesse dall'articolo 83 delle NTA PPR, per cui occorre riferirsi alla disciplina generale prevista dallo stesso articolo 83, comma 1.

Tale comma, previa attenta verifica della stretta connessione tra l'edificazione e la conduzione agricola e zootecnica del fondo, consente la costruzione di *"nuovi edifici ad esclusiva funzione agricola [...] per le opere indispensabili alla conduzione del fondo ed alle attrezzature necessarie per le attività aziendali secondo le prescrizioni contenute nel DPGR n. 228/1994"*, ai soli *"imprenditori agricoli e le aziende che svolgono effettiva e prevalente attività agricola"*; nei rimanenti casi è possibile realizzare solo strutture di appoggio non residenziali.

Le opere realizzabili sono, pertanto, unicamente, quelle strettamente indispensabili alla conduzione del fondo, che si riferiscono, cioè, *"alle sole attività specifiche e dirette dell'imprenditore agricolo da identificarsi, ai sensi dell'articolo 2135 del codice civile, nella coltivazione del fondo, selvicoltura e allevamento di animali, con conseguente esclusione non solo delle attività ausiliarie e collaterali ma anche delle ulteriori e distinte "attività connesse", tra le quali, ai sensi dell'articolo 2135, comma terzo, del codice civile, deve essere ricondotta l'attività dell'agriturismo"* [2].

Il Direttore Generale

Ing. Antonio Sanna

(firmato digitalmente ai sensi del D.Lgs. 82/05)

Dir. Serv. Pian.: Ing. Alessandro Pusceddu

Resp. Settore e Funz. Istruttore: Ing. Giorgio Speranza

[2] Vedi TAR Sardegna, sentenza n. 803 del 20.09.2018.

Firmato digitalmente da

**ANTONIO
SANNA**