



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA  
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

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

Direzione generale della pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia

Prot. n. *22607/D.G.*  
Regione Autonoma della Sardegna  
DG Pianificazione Urbanistica Territoriale  
Prot. Uscita del 08/06/2016  
nr. 0022607  
Classifica XII.1.2  
04 - 02 - 00

Cagliari, 08 GIU. 2016

> COMUNE DI GAVOI  
PEC



**Oggetto:** Parere in merito alla possibilità di insediare nelle aree PIP le attività di “manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali” previste dall'articolo 2135, comma 3, del Codice Civile.

Con propria nota del 01.04.2016 (protocollo RAS n. 13463/DG del 04.04.2016) il Sindaco del Comune in indirizzo chiede se sia possibile modificare il regolamento comunale per l'assegnazione delle aree interne al PIP prevedendo la possibilità di insediare attività di “manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali”, previste dall'articolo 2135, comma 3, del Codice Civile, quali, ad esempio, minicaseifici, laboratori per trasformazione di ortaggi, ecc, indipendentemente dalla qualifica soggettiva del richiedente e, in particolare, qualora richieste da imprenditori agricoli; il dubbio nasce dal fatto che le stesse attività sono ordinariamente ammissibili in zona agricola.

Si premette, anzitutto, che i pareri rilasciati dalla scrivente Direzione Generale non entrano nel merito dell'ammissibilità in concreto di singoli e specifici interventi, ma riguardano esclusivamente gli astratti aspetti giuridici delle questioni prospettate. Si precisa, altresì, che la redazione dei pareri non comporta lo svolgimento di attività istruttoria sugli elementi prospettati nella richiesta.

Riguardo al quesito formulato si deve, preliminarmente, osservare che il Piano per Insediamenti Produttivi è lo strumento di pianificazione attuativa di iniziativa pubblica previsto dall'articolo 27 della Legge n. 875 del 1971, per consentire ai Comuni di acquisire aree per insediamenti di carattere industriale, artigianale, commerciale e turistico da cedere a privati in proprietà o in diritto di superficie.

Il PIP si connota come un piano “speciale”, avendo la duplice funzione di garantire un ordinato sviluppo urbanistico delle aree nelle quali dovranno sorgere i nuovi insediamenti produttivi e di stimolare l'espansione produttiva nel territorio comunale attraverso la cessione, in proprietà o in diritto di superficie, alle imprese interessate e a prezzi calmierati, dei terreni espropriati (CdS IV, 05.03.2015 n. 1125; TAR Napoli VIII, 19.01.2016 n. 246; TAR Perugia I, 11.09.2015, n. 375).

Dal punto di vista urbanistico il PIP ha valore ed efficacia di piano particolareggiato ai sensi della Legge n.





**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

1150 del 1942 all'interno delle zone D "Industriali, artigianali e commerciali", individuate dallo strumento urbanistico generale, ai sensi dell'articolo 3 del DA n. 2266/U del 1983 e, come noto, destinate a *"nuovi insediamenti per impianti industriali, artigianali, commerciali, di conservazione, trasformazione o commercializzazione di prodotti agricoli e/o della pesca"*.

Ciò comporta che gli usi consentiti all'interno del PIP saranno quelli contemporaneamente previsti da:

- articolo 27, comma 6, della legge 865 del 1971: impianti produttivi di carattere industriale, artigianale, commerciale e turistico;
- articolo 1, comma 1 bis, del DPR n. 447 del 1998 (oggi abrogato): attività di produzione di beni e servizi, ivi incluse attività agricole, commerciali e artigiane, attività turistiche ed alberghiere, servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari, servizi di telecomunicazioni;
- deliberazione Giunta Regionale della Sardegna n. 44/26 del 30.12.2002: all'interno dei PIP è consentita la localizzazione, oltre alle attività di tipo produttivo riguardanti insediamenti piccolo industriali, agroindustriali e artigianali, di attività del settore terziario quali commercio e servizi;
- articolo 3 del DA n. 2266/U del 1983: impianti industriali, artigianali, commerciali, di conservazione, trasformazione o commercializzazione di prodotti agricoli e/o della pesca.

Ne consegue che le attività oggetto della richiesta di chiarimenti (*"conservazione, trasformazione o commercializzazione di prodotti agricoli"* o più in generale le attività previste dal comma 3 dell'articolo 2135 del Codice Civile), essendo attività normalmente previste nella zona D e in ambito PIP, potranno essere svolte da qualunque richiedente, non prevedendo le disposizioni sovraordinate citate, specifici requisiti soggettivi.

Relativamente alla problematica derivante dall'articolo 2135 del Codice Civile che considera tali attività connesse all'attività agricola e quindi normalmente ammesse in zona E, occorre precisare che, in realtà, secondo giurisprudenza corrente, sono ammesse in zona agricola solo se la trasformazione e/o valorizzazione dei prodotti agricoli è relativa alla produzione dello stesso imprenditore agricolo, senza acquisto da terzi. A tal proposito si richiama la Sentenza del TAR Sardegna n. 345 del 25 marzo 1999 secondo cui *"La realizzazione di un fabbricato destinato alla lavorazione del pesce acquistato in prevalenza da terzi non può essere qualificato come struttura compatibile con la destinazione agricola dell'area posto che la facoltà di edificare in zona E è sottoposta, per sua natura, all'esistenza ed al riscontro di un preciso nesso di connessione con l'attività svolta dal titolare dell'area; quando tale elemento di collegamento risulti assente, non può affermarsi l'esistenza di un vincolo giustificativo tra attività principale ed attività di trasformazione dei prodotti, risolvendosi, di fatto quest'ultima in un'iniziativa di conservazione e di commercializzazione di prodotti ittici altrui, del tutto sganciata dalla qualificazione professionale del titolare dello stabilimento, senza cioè che sia rinvenibile alcuna azione volta a trasformare, conservare e commercializzare i prodotti definibili come aziendali"*.

La stessa giurisprudenza ha affermato che è legittimo il *"diniego di concessione edilizia opposto dal Comune alla realizzazione in zona agricola di un impianto per la molitura delle olive e la trasformazione delle paste derivate, ove come nel caso, per dimensioni e tipologia, esso sia destinato prevalentemente alla lavorazione dei prodotti di terzi rispetto a quelli provenienti dal fondo; la lavorazione e trasformazione dei prodotti agricoli"*



**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

– per poter essere considerata “attività connessa” all’agricoltura e rientrare nella nozione di “impresa agricola” di cui all’articolo 2135 Codice Civile – deve infatti avere carattere strettamente strumentale e complementare all’attività principale di coltivazione del fondo, ciò che non accade allorché essa abbia prevalentemente ad oggetto la trasformazione di prodotti agricoli per conto terzi” (Consiglio di Stato IV, n. 651 del 2013; Consiglio di Stato V, n. 1051 del 2007). Ancora “la predetta attività connessa dell’imprenditore agricolo deve restare collegata all’attività dal medesimo esercitata in via principale mediante un vincolo di strumentalità o complementarietà funzionale, in assenza del quale essa non rientra nell’esercizio normale dell’agricoltura ed assume invece il carattere prevalente o esclusivo dell’attività commerciale o industriale” (Consiglio di Stato IV, n. 2669 del 2001); “con specifico riguardo all’attività di molitura delle olive è stato rilevato che, qualora sia svolta anche a favore di terzi, può definirsi agricola solo se quest’ultima attività non sia prevalente” (Cassazione n. 2571 del 29.03.1990); “In ogni caso, allorquando l’attività della cui connessione con un’attività propriamente agricola si discute, abbia in concreto dimensioni tali (anche nell’ambito della medesima impresa) che la rendono principale rispetto quella agricola, deve escludersi il carattere agricolo dell’attività stessa” (Cassazione n. 1682 del 06.06.1974).

In conclusione, come anche ricordato nella sentenza TAR Sardegna n. 273 del 2014, si ritiene che le attività di “conservazione, trasformazione o commercializzazione di prodotti agricoli” o più in generale le attività previste dal comma 3 dell’articolo 2135 del Codice Civile, siano delle vere e proprie attività industriali, e, come tali da svolgersi nelle aree produttive individuate dallo strumento urbanistico comunale, attuate anche tramite PIP, indipendentemente dalla qualifica soggettiva del richiedente, salva la possibilità di realizzare le medesime attività in zona agricola unicamente nel caso in cui la lavorazione dei prodotti propri sia “prevalente” rispetto alla lavorazione di prodotti di terzi.

**Il Direttore Generale**

Dott.ssa Elisabetta Neroni

Dir. Serv. Pian. Ing. Antonio Sanna  
R.S./ F.I. Ing. Giorgio Speranza