



EDIFICAZIONE IN ZONA AGRICOLA, VALORIZZAZIONE DEL TERRITORIO E PROBLEMATICHE IN TEMA DI DIRITTO DI PROPRIETÀ

ANGELO SATURNO

SOMMARIO: 1. – I limiti al diritto di proprietà fondiaria ed i vincoli urbanistici in zona agricola. – 2. La giustificazione del vincolo e la sua direzione alla tutela di valori ambientali. – 3. Requisiti soggettivi ed oggettivi per l'esercizio dello jus aedificandi in zona agricola. – 4. Interpretazioni e prassi in materia di requisiti soggettivi per l'attività edilizia in zona agricola.

1. Il concetto di vincolo è strettamente inerente alla proprietà, almeno da quando il valore della solidarietà sociale non consente più di considerare tale diritto come un dominio assoluto ed illimitato sui beni di appartenenza. Soprattutto, il secondo comma dell'art. 42 Cost. legittima i limiti connaturali alla proprietà, ossia che ne connotano il normale regime, finalizzati a realizzarne la funzione sociale ¹.

¹ Infatti, già l'art. 832 c.c., nel definire il diritto di proprietà, contempera il potere di godimento e di disposizione del bene in modo pieno ed esclusivo con la previsione di limiti ed obblighi stabiliti dell'ordinamento giuridico. Il successivo art. 845 c.c. prevede, quindi, l'assoggettamento della proprietà fondiaria "a regole particolari per il conseguimento di scopi di pubblico interesse nei casi previsti dalle leggi speciali e dalle disposizioni contenute nelle sezioni seguenti". La Carta Costituzionale, poi, ha inteso implementare l'incidenza dei vincoli sul contenuto del diritto di proprietà con la disposizione di carattere generale dell'art. 42 e con quelle più specifiche dei successivi articoli 43 (beni produttivi di primario interesse generale), 44 (proprietà terriera) e 47 (accesso alla proprietà dell'abitazione). Per queste osservazioni cfr. per tutti, ed *ivi* per ulteriori precisazioni, P. PERLINGIERI, *Profili istituzionali del diritto civile*, Napoli, 1979, p. 466 ss., p. 487 ss.; G. ALPA, *Compendio del nuovo diritto privato*, Torino, 1985, p. 316 ss., p. 330 ss., p. 374 ss.; L. BIGLIAZZI GERI, U. BRECCIA, F. D. BUSNELLI, U. NATOLI, *Diritto civile*, 2, *I diritti reali*, cit., p. 57 ss.; S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Bologna, 1982; N. IRTI, *Diritto agrario italiano*, Torino, 1976; E. FERRERO, *La proprietà terriera*, Torino, 1979; F. GALGANO e S. RODOTÀ, *Rapporti economici*, in *Comm. Cost. it.* a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1982, sub artt. 41, 42 e 44 e p. 39 ss.; F. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Proprietà privata e funzione sociale*, Padova, 1976; G. ALPA e M. BESSONE, *Poteri dei privati e statuto della proprietà*, vol. I e II, Padova, 1980; S. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà*, in *ID.*, *La*



In particolare, rientrano tra questi i vincoli urbanistici ².

proprietà nel nuovo diritto, Milano, 1954, rist. 1964, p. 265 ss., p. 276 ss.; P. PERLINGIERI, *Introduzione alla problematica della "proprietà"*, Napoli, 1971, *passim*, spec. p. 67 ss., p. 135 ss.; A. JANNELLI, *La proprietà costituzionale*, Napoli, 1980, p. 80 ss.; G. S. COCO, *Crisi ed evoluzione nel diritto di proprietà*, Milano, 1965; F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, 2^a ed., Napoli, 1990, p. 199 s.; P. RESCIGNO, *Manuale del diritto privato italiano*, Napoli, 1986, p. 491 ss.; S. PUGLIATTI, *La definizione della proprietà nel nuovo codice civile*, in ID., *La proprietà nel nuovo diritto*, cit., p. 134 ss.; U. NATOLI, *La proprietà (Appunti delle lezioni)*, I, Milano, 1976, p. 90 ss., p. 97 ss.; e v. anche, sul tema, A. SATURNO, in P. STANZIONE, *Manuale di diritto privato*, Torino, 2006; A. SATURNO, in P. STANZIONE, *Diritto privato. Lineamenti istituzionali*, Torino, 2003; A. SATURNO, *La proprietà nell'interesse altrui nel diritto civile italiano e comparato*, Napoli, 1999.

² La posizione dominante configura i vincoli urbanistici appunto come vincoli conformativi, ossia come limitazioni di portata generale, proprie di tutti i beni o di determinate categorie di beni, previste dalla legge per la realizzazione della funzione sociale della proprietà e quindi riconducibili al secondo comma dell'art. 42 Cost. Sono compresi in questa configurazione sia i vincoli urbanistici posti direttamente dalla legge, sia quelli dalla legge posti indirettamente, per il tramite di un procedimento amministrativo, con carattere di generalità per tutti i consociati e quindi in modo obiettivo, ad intere categorie di beni, e che perciò interessino la generalità dei soggetti con una sottoposizione indifferenziata di essi — anche per zone territoriali — ad un particolare regime secondo le caratteristiche intrinseche del bene stesso. Sono dunque connaturali alla proprietà i limiti posti normalmente nei regolamenti edilizi o nella pianificazione e programmazione urbanistica e relative norme tecniche, quali i limiti di altezza, di cubatura o di superficie coperta, le distanze tra edifici, le zone di rispetto in relazione a talune opere pubbliche, i diversi indici generali di fabbricabilità ovvero i limiti e i rapporti previsti per le zone territoriali omogenee e simili. Sono pure conformativi i vincoli che importano una destinazione (anche di contenuto specifico) realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, che non comportino necessariamente espropriazione o interventi di esclusiva iniziativa pubblica e quindi siano attuabili anche da soggetto privato e senza necessità di previa ablazione del bene. Cfr., sul tema, le pronunce della Consulta a partire dalla fondamentale Corte cost., 29 maggio 1968, n. 55, in *Giur. Cost.*, 1968, p. 838 ss.; v. anche, sull'argomento, Corte cost., 29 dicembre 1976, n. 260, in *CED Cassazione*, 1976; Corte cost., 29 aprile 1982, n. 82, in *Giur. cost.*, 1982, I, 734., in *Quaderni regionali*, 1982, 982, in *Riv. giur. edilizia*, 1982, I, 422, in *Giust. civ.*, 1982, I, 1441, in *Foro amm.*, 1982, II, 623, in *Giur. it.*, 1982, I, 1, 1324, ed in *Foro it.*, 1982, I, 2118; Corte cost., 22 gennaio 1987, n. 14, in *Giust. civ.*, 1987, I, 763, in *Riv. giur. edilizia*, 1987, I, 165, in *Cons. Stato*, 1987, II, 47, in *Giur. it.*, 1987, I, 1, 1936, ed in *Giur. cost.*, 1987, I, 102; Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179, in *Giust. Civ.*, 1999, I, 2597, ed in *Giur. Cost.*, 1999, 1750. E v., altresì, Cass. civ., Sez. Unite, 23 aprile 2001, n. 173, in *Corriere Giur.*, 2001, 7, 867, in *Giur. It.*, 2001, 1957, ed in *Urbanistica e appalti*, 2001, 9, 990. In dottrina v., per tutti, S. BENINI, *Edificabilità legale e utilizzazione economica*



La disciplina urbanistica delle terre agricole è tipicamente ed incisivamente vincolistica, in quanto ne vengono limitate in modo rilevante (e talvolta anche drastico) le possibilità edificatorie sotto il profilo sia quantitativo sia funzionale. Infatti, in via di principio le zone agricole sono escluse dal novero delle aree suscettibili di trasformazione urbanistica, e destinate esclusivamente agli usi agricoli definiti dall'art. 2135 c.c., con divieto, quindi, delle utilizzazioni economiche non coincidenti con lo sfruttamento agrario (realizzazione di abitazioni civili, di parcheggi per autovetture, di impianti industriali o commerciali, e così via)³. Dunque, nelle aree zonizzate come agricole dal PRG,

dei fondi espropriati, in *Foro it.*, 2002, I, p. 151 ss.; V. CARBONE - I. NASTI, *Vincoli urbanistici speciali, conformazione della proprietà ed espropriazioni anomale: un segnale dalle Sezioni Unite*, in *Corriere giuridico*, 2001, II, p. 869 ss.; F. DALLARI, *L'apposizione dei vincoli preordinati all'esproprio e il concetto di edificabilità dell'area*, in *Riv. giur. edilizia*, 2002, I, p. 360 ss.

³ Sul regime urbanistico delle zone agricole (zone territoriali omogenee "E" di cui all'art. 2 D.M. 2 aprile 1968, n. 1444 ex art. 17 l. 6 agosto 1967, n. 765; e v., ora, la l. 28 gennaio 1977, n. 10 ed il T.U. edilizia emanato con il D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380), cfr. per tutte, in giurisprudenza, tra le tante, Cass. civ., Sez. I, 28 novembre 2007, n. 24703, in *Mass. Giur. It.*, 2007; Cass. civ., Sez. I, 12 ottobre 2007, n. 21434, in *Mass. Giur. It.*, 2007; Cass. civ., Sez. I, 30 agosto 2007, n. 18314, in *Mass. Giur. It.*, 2007; Cass. civ., Sez. I, 18 giugno 2007, n. 14058, in *Mass. Giur. It.*, 2007; Cass. civ., Sez. V, 15 dicembre 2006, n. 26924, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2007, 2, 2, 471; Cass. civ., Sez. Unite, 20 settembre 2006, n. 20319, in *Mass. Giur. It.*, 2006; Cass. civ., Sez. I, 5 giugno 2006, n. 13199, in *Mass. Giur. It.*, 2006; Cass. civ., Sez. I, 4 novembre 2005, n. 21401, in *Mass. Giur. It.*, 2005; Cass. civ., Sez. I, 17 maggio 2005, n. 10343, in *Foro Amm. CDS*, 2005, 2495; Cass. civ., Sez. I, 7 aprile 2005, n. 7295, in *Foro Amm. CDS*, 2005, 1042; Cass. civ., Sez. I, 23 giugno 2004, n. 11669, in *Gius.*, 2004, 3862; Cass. civ., Sez. I, 11 febbraio 2003, n. 1978, in *Arch. Civ.*, 2003, 1347, ed in *Corriere Giur.*, 2003, 4, 436; Cass. civ., Sez. I, 11 febbraio 2003, n. 1978, in *Foro It.*, 2003, 1, 1787; App. Roma, Sez. I, 10 dicembre 2007, in *Banche dati giuridiche Utet*, 2008; App. Catania, Sez. I, 19 gennaio 2006, in *Banche dati giuridiche Utet*, 2006; Cons. Stato, Sez. IV, 19 febbraio 2007, n. 860, in *Banche dati giuridiche Utet*, 2007; Cons. Stato, Sez. IV, 31 gennaio 2005, n. 259, in *Foro Amm. CDS*, 2005, 106; Cons. Stato, Sez. V, 10 aprile 2002, n. 1974, in *Foro Amm. CDS*, 2002, 924; Cons. Stato, Sez. IV, 22 maggio 2000, n. 2934, in *Giur. It.*, 2001, 159; Cons. Stato, Sez. IV, 8 maggio 2000, n. 2639, in *Riv. Giur. Edil.*, 2000, I, 1096; T.A.R. Piemonte, Torino, Sez. I, 18 dicembre 2007, n. 3727, in *Banche dati giuridiche Utet*, 2007; T.A.R. Campania Napoli, Sez. VIII, 1 giugno 2007, n. 5914, in *Banche dati giuridiche Utet*, 2007; T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. III, 9 gennaio 2007, n. 173, in *Banche dati giuridiche Utet*, 2007; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 24 novembre 2006, n. 2487, in *Ambiente e sviluppo*, 2007, 7, 646. In dottrina, S. CASTELLAZZI, *La destinazione a verde agricolo tra potere di pianificazione e vincolo di inedificabilità*, in *Riv. Giur. Urbanistica*, 1999, p. 389 ss.; v. anche L. BARBIERA, *Norme paesaggistiche e norme urbanistiche: una difficile*



l'unica possibilità di edificazione riguarda la realizzazione di fabbricati a servizio della coltivazione del fondo (e dunque, ad esempio, mulini, granai, stalle, depositi, magazzini, serre, e simili strutture ⁴), oltreché la costruzione della residenza del coltivatore.

2. Ciò ha posto immediatamente il problema di giustificare il vincolo. Le ragioni tempo addietro individuate, che facevano leva sulla utilità di questo allo sviluppo delle attività agronomiche ⁵, più di recente si scontrano con il rilievo che

convivenza, in *Giur. It.*, 2001, p. 1919 ss.; A. CALEGARI, *Ancora in tema di limiti di edificabilità in zona agricola*, in *Riv. giur. Urbanistica*, 1992, II, p. 461 ss.; M. BORGATO PAGOTTO, *Edificabilità delle aree agricole: nuovi principi di diritto urbanistico*, in *Riv.giur.urbanistica*, 1987, p. 447 ss.; A. ABRAMI, *Urbanistica ed attività agricola: brevi considerazioni*, in *Giur.agr.* 1982, p. 81 ss.; A. CARROZZA, *I problemi della edificabilità sui terreni agricoli*, in *Nuovo dir.agr.*, 1981, p. 333 ss.; e, con riguardo al tema generale della dicotomia, istituita dall'art. 5 bis L. 8 agosto 1992, n. 359, tra suoli edificabili e suoli agricoli, G. DE MARZO, *Edificabilità legale e di fatto: l'intervento delle Sezioni unite*, in *Giur. It.*, 2001, p. 2161 ss.

⁴ Di conseguenza, è stata giudicata illegittima ad esempio la realizzazione in zona agricola di un impianto per la molitura delle olive e la trasformazione delle paste derivate ove questo, per dimensioni e tipologia, sia destinato prevalentemente alla lavorazione di prodotti agricoli per conto terzi anziché di quelli provenienti dal fondo: in tal caso, infatti, manca il carattere strettamente strumentale e complementare all'attività principale di coltivazione del fondo, necessario affinché la lavorazione svolta nel manufatto possa essere considerata "attività connessa" all'agricoltura e rientrare nella nozione di "impresa agricola" di cui all'art. 2135 c.c. (così, Cons. Stato, Sez. V, 6 marzo 2007, n. 1051, in *Riv. giur. edilizia*, 2007, 1306; nello stesso senso, T.A.R. Puglia, Bari, Sez. II, 18 ottobre 2001, n. 4523. Per una disamina degli usi del territorio consentiti in zona agricola, M. PAMPANIN, *Campi da golf in zona agricola e controllo urbanistico del territorio*, in *Riv.giur.Sarda*, 1990, p. 591 ss.; A. S., *Sull'impianto di allevamento di trote in zona agricola*, in *Giur.agr.*, 1989, p. 375 ss.

⁵ Tale sistema di limiti di utilizzazione urbanistica e di vincoli in ragione della qualità dei beni, con la previsione di destinazioni d'uso nonché di indici di edificabilità diversificati sul piano sia quantitativo che qualitativo, pur avendo inciso sensibilmente sul se, sul come e sul quando dell'edificabilità dei suoli agricoli, è stato giudicato comunque non tale da comportare una lesione al c.d. contenuto minimo della proprietà, ossia una violazione di quel regime e di quelle prerogative comuni della proprietà nel vigente ordinamento, al di sotto del quale nè al legislatore nè al pianificatore è consentito scendere senza violare i principi costituzionali di garanzia della proprietà privata in particolare sanciti dall'art. 42 Cost.; né tale da sovvertire la tradizionale impostazione secondo cui se lo *ius aedificandi* continua ad inerire al diritto di proprietà, per cui il diritto di edificare costituisce tuttora prerogativa del proprietario dell'area, sia pure nei limiti ed



in Italia l'agricoltura viene generalmente considerata un'attività del passato sotto il profilo strettamente economico, dal punto di vista sia del mercato del lavoro, perché invero il numero di addetti all'agricoltura è in calo progressivo; sia della redditività, che risulta di gran lunga inferiore rispetto a quello ottenibile in altre attività, per esempio l'industria⁶; sia della produzione degli alimenti, perché oggi appare economicamente più vantaggioso approvvigionarsi sul mercato globale.

E' tuttavia opinione condivisa che al contrario non bisogna sottovalutare il valore strategico delle aree agricole, eventualmente rinnovandone gli utilizzi.

Uno degli impieghi che sono stati ipotizzati è quello dello sfruttamento edilizio. Si ragiona che l'edificazione può contribuire alla valorizzazione economica delle zone agricole, tanto accrescendone il valore di mercato rispetto a quello semplicemente agrario, quanto procurando maggiori e più lucrative occasioni di lavoro. E non andrebbe neppure trascurato il contributo che l'edificazione in zona agricola può dare alla soluzione del problema della cronica carenza di abitazioni civili, fornendo case anche a prezzo più accessibile atteso che sarebbero costruite su aree di minor pregio in quanto non urbane, e quindi di costo inferiore.

Queste posizioni di principio hanno indotto ad una tendenza – nella legislazione di settore, nell'interpretazione, nelle prassi applicative – a facilitare l'edificazione in zona agricola.

In quest'ottica di revisione della sopra delineata drastica riduzione dell'edificabilità concreta, la possibilità di realizzare in zona agricola anche abitazioni civili (cioè sganciate dalle necessità di coltivazione del fondo) appare coerente anche con l'insegnamento tradizionale del diritto di proprietà, per il quale le facoltà del proprietario – e lo *jus aedificandi* è tra queste – vanno comprese il meno possibile, ed ogni limite va considerato di stretta interpretazione.

Il conflitto sul piano dei valori è ben noto, e si svolge tra la garanzia del diritto di proprietà (art. 42 comma 1 Cost.) e dell'iniziativa economica privata (art.

alle condizioni di legge: v. in tal senso, per tutte, Corte cost., 30 gennaio 1980, n. 5, in *Foro it.*, 1980, I, 273, ed in *Giust. civ.*, 1980, I, 279; Corte cost., 6 maggio 1976, n. 106, in *CED Cassazione*, 1976.

⁶ Per questi dati v. per tutti, ed *ivi* per ulteriori precisazioni, M. BAGARANI, *Lecture dello sviluppo rurale*, Milano, Franco Angeli ed., 2008; A. BRANDOLINI – C. SARACENO, *Povertà e benessere: una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Bologna, il Mulino, 2007; D. CIACCIA, *Valore aggiunto ai prezzi di base dell'agricoltura per regione: anni 2000-2006*, Roma, ISTAT, 2007; G. FRANCHINI - A. GIANNINI, *Costi di produzione e redditività delle principali colture agricole toscane (1998-2000)*, Firenze, ed. Arsia (Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione nel settore agricolo-forestale), 2002; G. CANNATA, *L'analisi aziendale per la conoscenza dei sistemi agricoli collinari e montani*, Milano, Franco Angeli ed., 1994.



41 comma 1 Cost.), in rapporto con il potere di conformazione della proprietà terriera privata (art. 44 Cost.), rivolto “al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali”. Da questo contrasto, in una prospettiva esclusivamente economicistica, il divieto di edificazione civile delle zone agricole esce sicuramente perdente rispetto al principio di libera utilizzazione della proprietà, poiché risulta ben difficile giustificare una limitazione che vincola il proprietario ad uno sfruttamento del suolo giudicato produttivamente sorpassato. D’altro lato, se il profilo da considerare è soltanto quello economico, l’uso edilizio appare uno sfruttamento del suolo più “razionale” anche dal punto di vista dello stabilimento di “equi rapporti sociali”, apparendo incoerente costringere un proprietario a non poter trarre dal suo bene la maggiore remunerazione che gli garantirebbe l’utilizzo edilizio, anche considerando il fatto che la Carta Fondamentale stessa incoraggia il profitto, soprattutto quello che avvantaggi la proprietà diretta coltivatrice (art. 47 Cost.) e la piccola e media proprietà (art. 44 Cost., fine del comma 1).

Ed ancora, non si manca di rilevare la sperequazione che in campo urbanistico si rinviene tra le superfici a destinazione agricola e quelle suscettibili di trasformazione urbanistica (siano esse edificabili ad iniziativa pubblica ovvero privata): sperequazione che si osserva essere forse ancora più sensibile di quella tra le aree che il proprietario può conservare e le aree che invece è costretto a perdere perché assoggettate ad esproprio. Infatti, mentre il proprietario di terreni edificabili, anche se vincolati a servizi pubblici e quindi per questo motivo sottoposti ad esproprio, vede negata la possibilità di edificazione ad iniziativa privata ma ha pur sempre il diritto di conseguire un’indennità ⁷, viceversa il proprietario di terreni destinati a verde agricolo edificabili vede ugualmente

⁷ La quale oscillava, nella pratica, tra il 50 ed il 30% del valore venale dell’area, secondo i criteri di cui all’art. 5 bis l. 359/1992 ed all’art. 37 DPR 327/2001 inerenti il calcolo dell’indennità di espropriazione delle aree edificabili (su cui v. fra gli altri, per un’analisi, A. SATURNO - P. STANZIONE, *L’espropriazione per pubblica utilità. Commentario al T.U. n. 327/2001*, Milano, 2002, sub art. 37), ed attualmente raggiunge l’intero valore di mercato del bene, alla stregua della dichiarazione di illegittimità costituzionale di tali criteri indennitari ad opera di Corte cost., 24 ottobre 2007, n. 348, in *Giornale Dir. Amm.*, 2007, 12, 1333 e successivo intervento dell’art. 2 comma 89 l. 24 dicembre 2007, n. 244. Inoltre, finché non sopraggiunga l’espropriazione, il proprietario soggetto a vincoli espropriativi può godere dell’ulteriore indennità prevista da Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179, in *Giust. Civ.*, 1999, I, 2597, ed in *Giur. Costit.*, 1999, 1750, per la reiterazione dei vincoli a servizi pubblici oltre il quinquennio. V. anche V. RAPELLI, *La tutela avverso le varianti generali reiterative di vincoli urbanistici decaduti, con particolare riferimento alla motivazione ed all’indennizzabilità della reiterazione*, in *Giur. it.*, 2000, II, p. 159 ss.



compromessa la possibilità di edificazione, ma stavolta senza la previsione di alcuna indennità, essendo soggetto ad un vincolo conformativo anziché a contenuto espropriativo del diritto di proprietà⁸. Risulta evidente la disparità di trattamento tra i proprietari delle due diverse aree, le quali, benché dotate delle medesime caratteristiche di edificabilità teorica (accessibilità, distanza dal centro urbano, possibilità di urbanizzazione, assenza di vincoli fisici o tecnologici e così via), hanno tuttavia diverso valore (di mercato o indennitario) e possibilità di utilizzo perché l'una viene ricompresa nelle aree edificabili (ad iniziativa pubblica ovvero privata), mentre l'altra viene destinata a verde agricolo. Ed altresì, la circostanza che la possibilità di costruire in zona agricola sia riservata ai soli coltivatori sembra discriminare ulteriormente la posizione di chi svolge l'attività agricola in modo professionale o principale rispetto a quella di chi non l'esercita, ledendo il diritto di libera utilizzazione dell'immobile di quest'ultimo. Queste plurime differenze di trattamento sono come tali bisognose di una congrua giustificazione sul piano ordinamentale e costituzionale (art. 3 Cost.), sotto il profilo della ragionevolezza e dei valori tutelati: giustificazione che, come visto, dal punto di vista esclusivamente economico e dei meri interessi dell'agricoltura appare difficilmente reperibile⁹.

⁸ Infatti, la destinazione a zona agricola contenuta in un piano regolatore generale non concretizza un vincolo a contenuto espropriativo, bensì conformativo del diritto di proprietà, con la conseguenza che la relativa prescrizione non è indennizzabile, nè è soggetta al limite temporale d'efficacia delle indicazioni di piano regolatore generale, nella parte in cui assoggettino beni determinati stessi a vincoli preordinati all'espropriazione od a vincoli che comportino l'inedificabilità: cfr. in tal senso, ed in generale anche per un approccio alla distinzione tra vincoli a contenuto espropriativo e vincoli conformativi del diritto di proprietà e le loro differenti conseguenze, Cons. Stato, Sez. IV, 8 giugno 2007, n. 2999, in *Bollettino legisl. tecnica*, 2007, 9, 768; Cons. Stato, Sez. V, 10 aprile 2002, n. 1974, in *Foro Amm. CDS*, 2002, 924; Cons. Stato, Sez. IV, 22 maggio 2000, n. 2934, in *Giur. It.*, 2001, 159; Cons. Stato, Sez. IV, 8 maggio 2000, n. 2639, in *Riv. Giur. Edil.*, 2000, I, 1096; Cons. Stato, Sez. IV, 6 marzo 1998, n. 382, in *Foro Amm.*, 1998, 658, in *Appalti, urbanistica, edilizia*, 1999, 186, ed in *Riv. Giur. Urbanistica*, 1999, 383; Cons. Stato, Sez. V, 7 agosto 1996, n. 881, in *Cons. Stato*, 1996, 2286, ed in *Bollettino legisl. tecnica*, 1997, 4068; Cons. Stato, Sez. V, 29 ottobre 1991, n. 1282, in *Giur. It.*, 1992, III,1, 369; T.A.R. Trentino - A. Adige, Trento, 26 novembre 2007, n. 181, in *Banche dati giuridiche Utet*, 2007.

⁹ Benvero, il divieto, nelle zone agricole, di opere destinate alla residenza, che non siano in collegamento funzionale con l'attività agricola svolta, ha trovato un suo riconoscimento di legittimità costituzionale sotto il profilo della tutela dei meri interessi dell'agricoltura (v., ad esempio, Corte cost., 16 maggio 1995, n. 167, in *Giur. Costit.*, 1995, 1402, ed in *Dir. e Giur. Agr.*, 1996, 162): ma tale riconoscimento, per quanto detto, rischia di apparire datato. In passato, si è insegnato, ma in modo né approfondito né



Soccorre, in proposito, l'osservazione più innanzi fatta, circa il ruolo determinante delle aree agricole, per finalità rinnovate.

Difatti, sovente la destinazione agricola viene impressa dai piani regolatori non tanto per riconoscere e favorire l'utilizzo effettivamente in atto di tali zone del territorio, quanto piuttosto per impedire che le stesse siano interessate dallo sviluppo edificatorio, per evitare la conurbazione, per preservare l'equilibrio tra aree urbanizzate ed aree libere e per conservare queste ultime il più possibile a verde: ossia, semplicemente per tutelare valori ambientali ¹⁰.

E la giurisprudenza riconosce che la destinazione agricola può essere utilizzata anche al dichiarato fine di frenare lo sfruttamento edificatorio del territorio comunale ¹¹. Al limite, la destinazione di un terreno a zona agricola non deve scaturire necessariamente da una precisa attitudine e potenzialità di questo alle attività agronomiche, ma può discendere da una valutazione discrezionale dell'amministrazione, in ragione della valenza conservativa dei valori naturalistici che l'area agricola possiede quale polmone verde e che assume, per tale via, in funzione decongestionante e di contenimento dell'espansione dell'aggregato urbano ¹².

In questa diversa ottica i limiti di edificabilità in area agricola non sono finalizzati soltanto alla salvaguardia di esigenze di ordine meramente agricolo. Più modernamente, la previsione di una tipologia urbanistica di destinazione ad area agricola può, altresì, essere ispirata dal bisogno della conservazione di un migliore

convincente, che la minore edificabilità delle zone agricole non determina alcuna disparità di trattamento, in quanto non si ricollega ad una distinzione tra cittadini ma solo alla particolare destinazione dei beni, e che nemmeno è ravvisabile alcuna violazione dei principi di cui all'art. 41 cost., in quanto non sarebbe "fondatamente sostenibile l'esistenza di un nesso tra i vincoli di edificabilità stabiliti in zona agricola e la compressione illegittima dell'iniziativa economica" (così, Corte cost., Ord., 23 giugno 1988, n. 709, in *Giur. Costit.*, 1988, I, 3236, ed in *Regioni*, 1989, 938); che sarebbe infine da escludere un contrasto con l'art. 42 della Costituzione, "non potendosi dubitare che la funzione sociale della proprietà richieda, tra l'altro, una disciplina dell'assetto dei centri abitati, del loro incremento edilizio e, in genere, dello sviluppo urbanistico" (così, Corte cost., 10 maggio 1963, n. 64, in *CED Cassazione*, 1963).

¹⁰ Secondo un'esperienza di salvaguardia della natura agricola di un territorio in funzione di tutela dell'ambiente, già percorsa, ad esempio, per i terreni di uso civico: v. sul tema, per tutti, A. SATURNO, *Gli usi civici tra Stato e Regioni: prospettiva Costituzionale e tutela dell'ambiente*, in *Rass. dir. civ.*, 1988, p. 618 ss., ed *ivi* ulteriore bibliografia.

¹¹ Cfr., per tutte, Cons. Stato, Sez. IV, 31 gennaio 2005, n. 259, in *Foro Amm. CDS*, 2005, 106.

¹² V. in tal senso, tra le altre, T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, 24 maggio 2004, n. 1739, in *Banche dati giuridiche Utet*, 2004.



equilibrio tra aree edificabili ed inedificabili, così da consentire più convenienti e civili condizioni di abitabilità del territorio e preservare una determinata area da un'intensiva utilizzazione che ne comprometta i valori ambientali.

In quest'ultimo caso il conflitto di valori risulta ben più complesso e dall'esito assai meno scontato. La destinazione agricola delle aree è infatti ormai preordinata non solo alla mera salvaguardia degli interessi dell'agricoltura ed alla conservazione dei valori tipici e tradizionali propri di questa; oggetto della tutela non è la generica destinazione o vocazione agronomica delle superfici; bensì, la garanzia di quest'ultima è posta a presidio di un minor consumo di territorio a fini edilizi che consente uno "sfruttamento razionale del suolo" come sancito dall'art. 44 Cost. nell'ottica di una politica urbanistica e di governo del territorio preoccupata della tutela dell'ambiente. Infatti, il limite all'edificazione in zona agricola ne contrasta l'urbanizzazione diffusa, la quale comporta, tra i vari effetti patologici, un impatto ambientale negativo sul paesaggio agrario e sugli equilibri dell'ecosistema agricolo, un pregiudizio all'ambiente vivo ed alla fauna selvatica, un danno al territorio per il predisporre al dissesto idrogeologico.

In questa prospettiva, quindi, la zonizzazione agricola è correlata alla difesa dell'esercizio dell'impresa agricola considerato come strumento attivo per la conservazione dei beni ambientali e paesaggistici (art. 9 Cost.) e per la protezione della salute umana (art. 32 Cost.). E questa visione è coerente con la "funzione sociale" tanto dell'iniziativa economica privata (art. 41 comma 3 Cost.) e della proprietà in generale (art. 42 comma 2 Cost.), quanto della proprietà agraria in particolare (art. 44 Cost.). Sicché, in questa declinazione personalistica e non più economicistica, il principio del profitto risulta recessivo rispetto ai sopraindicati valori, ispirati alla tutela della persona.

3. Una più estesa possibilità di sfruttamento edilizio delle aree agricole per scopi di sviluppo economico, e, dall'altro lato, la loro destinazione esclusiva ad attività riconducibili a quelle agronomiche, rappresentano dunque le due contrapposte direttrici che ispirano l'evoluzione, l'interpretazione e l'applicazione delle norme legislative e regolamentari che disciplinano la edificazione in zona agricola.

Per un verso, infatti, si assiste ad un inasprimento delle condizioni richieste per la realizzazione di fabbricati in zona agricola. Una scelta è quella di subordinarla al sussistere di specifici requisiti, di natura sia soggettiva sia oggettiva, riservando così il rilascio di concessioni edilizie in zona agricola, oltre che soltanto per specifici oggetti (la costruzione di edifici agricoli), esclusivamente a determinati soggetti (tipicamente, imprenditori agricoli).



In verità, il vincolo di destinazione a zona agricola di un'area non implica necessariamente che, ai fini dell'edificazione, il richiedente la concessione debba essere un agricoltore, ma soltanto che vi sia un'effettiva e obiettiva connessione funzionale dell'opera da realizzare con la coltivazione del fondo ¹³.

Difatti, un settore della legislazione in materia pone sì una differenziazione, quanto all'edificazione in zona agricola, tra la posizione degli imprenditori agricoli rispetto a quella di soggetti diversi; ma si limita a collegare a tale differenziata qualità e professionalità nell'esercizio dell'attività agraria esclusivamente la dispensa dal contributo di costruzione. Ossia, secondo tale disciplina, il possesso dei requisiti soggettivi non condiziona l'edificazione in sé, ma soltanto la gratuità del permesso di costruire ¹⁴, il quale è altrimenti ugualmente ottenibile, ma a titolo oneroso. Difatti, altri – non questo - sono i problemi che si agitano in merito a tale beneficio, come ad esempio l'interrogativo se i requisiti soggettivi ed oggettivi siano richiesti dalla norma congiuntamente oppure disgiuntamente ¹⁵; la questione

¹³ Così, per tutte, Cons. Stato, Sez. V, 13 aprile 1989, n. 204, in *Giur. Agr. It.*, 1989, 374, ed in *Foro Amm.*, 1989, 1004 T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. III, 04 gennaio 2008, n. 3, in *Banche dati giuridiche Utet*, 2008; T.A.R. Lazio, Sez. II, 15 ottobre 1987, n. 1702, in *Trib. Amm. Reg.*, 1987, I, 3666. In dottrina, G. PIFFERI, *Soggetti legittimati alla realizzazione di opere edilizie in zona agricola*, in *Riv. amm. R.I.*, 1989, p. 1931 ss.

¹⁴ Come prevede l'art. 17, comma 3, lett. a), DPR 6 giugno 2001 n. 380 (Testo unico edilizia), già art. 9, comma 1, lett. a), l. 28 gennaio 1977 n. 10. Su questo principio v. per tutti, in dottrina, G. LEONDI, *Sulla gratuità della concessione edilizia per le opere destinate all'esercizio dell'agricoltura*, in *Riv. giur. urbanistica*, 1989, p. 45 ss.; L. MAZZAROLI, *Gratuità della concessione di edificare ed opere agricole*, in *Riv. giur. edilizia*, 1979, p. 135 ss.; e, in giurisprudenza, Cons. Stato, Sez. VI, 27 settembre 2004, n. 628, in *Bollettino legisl. tecnica*, 2005, 221; Cons. Stato, Sez. VI, 19 luglio 1996, n. 960, in *Foro Amm.*, 1996, 2332; Cons. Stato, Sez. V, 5 maggio 1988, n. 281, in *Cons. Stato*, 1988, I, 626, ed in *Riv. Giur. Urbanistica*, 1989, 41; Cons. Stato, Sez. V, 8 febbraio 1988, n. 63, in *Foro Amm.*, 1988, 111; Cons. Giust. Amm. Sic., 16 maggio 1996, n. 131, in *Foro Amm.*, 1996, 1973, ed in *Cons. Stato*, 1996, I, 1021; T.A.R. Piemonte, Torino, Sez. I, 14 novembre 2005, n. 352, in *Banche dati giuridiche Utet*, 2005; T.A.R. Abruzzo L'Aquila, 8 ottobre 2003, n. 842, in *Urbanistica e appalti*, 2003, 12, 1479; T.A.R. Lombardia Brescia, 5 marzo 1996, n. 250, in *Trib. Amm. Reg.*, 1996, I, 1858; T.A.R. Molise, 9 luglio 1990, n. 190, in *Trib. Amm. Reg.*, 1990, I, 3256. V. anche Corte cost. (Ord.), 23 giugno 1988, n. 714, in *Giur. Costit.*, 1988, I, 3251, ed in *Regioni*, 1989, 959.

¹⁵ Secondo la giurisprudenza, non ciascuna da sola, ma soltanto nel loro complesso la localizzazione dell'intervento in area rurale, la compatibilità di questo con l'attività agricola, e la stessa qualifica di agricoltore, appaiono sufficienti ad assicurare la reale destinazione all'agricoltura di quelle opere che la norma, appunto per tale motivo, ha inteso privilegiare. E pertanto, il possesso di tutti i descritti requisiti insieme risulta indispensabile per l'esonero dal pagamento dei contributi: così, per tutte, Cons. Stato,



delle caratteristiche oggettive dell'edificio da realizzare e dell'attività economica cui è destinato, ai fini della sua riconducibilità nell'ambito delle opere edili funzionali all'esercizio di un'impresa agricola ¹⁶; oppure, l'incertezza circa

Sez. V, 24 marzo 2006, n. 1523, in *Banche dati giuridiche Utet*, 2006; Cons. Stato, Sez. V, 23 novembre 1995, n. 1632, in *Foro Amm.*, 1995, 2628; Cons. Stato, Sez. V, 8 settembre 1995, n. 1299, in *Foro Amm.*, 1995, 1874, ed in *Riv. Giur. Urbanistica*, 1996, 71; Cons. Stato, Sez. V, 29 novembre 1985, n. 437, in *Cons. Stato*, 1985, I, 1454; T.A.R. (Ord.) Sicilia, Catania, Sez. I, 3 ottobre 2005, n. 1533, in *Banche dati giuridiche Utet*, 2005; T.A.R. Puglia Lecce, 22 aprile 2004, n. 2567, in *Banche dati giuridiche Utet*, 2005; T.A.R. Lombardia Brescia, 22 marzo 2004, n. 235, in *Banche dati giuridiche Utet*, 2005; T.A.R. Lazio, Latina, 12 luglio 2002, n. 774, in *Foro Amm. TAR*, 2002, 2552; T.A.R. Lombardia Brescia, 20 gennaio 1981, n. 36, in *Trib. Amm. Reg.*, 1981, I, 910, ed in *Giur. It.*, 1982, III, 1, 141. In dottrina cfr., fra gli altri, P. MARZARO GAMBA, *La gratuità della concessione edilizia per le opere in zona agricola; presupposti dell'esenzione e principio di buona fede nel rapporto obbligatorio tra comune e titolare della concessione*, in *Riv. giur. Urbanistica*, 1996, I, p. 77 ss.

¹⁶ Ad esempio, alcune Regioni hanno previsto che l'esenzione dal pagamento del contributo di costruzione si applichi soltanto con riferimento a residenze che assumano caratteristiche non diverse da quelle previste per l'edilizia economica e popolare: la *ratio* è quella di favorire gli interventi finalizzati alla diretta conduzione del fondo, compresa la realizzazione di residenze, purché di portata modesta, e non ogni intervento che, quantunque sia riportabile ad attività agricole svolte sul fondo, abbia grandi dimensioni (così l'art. 9 comma 5 della L.R. Puglia 12 febbraio 1979, n. 6, su cui v. T.A.R. Puglia Lecce, Sez. III, 22 febbraio 2007, n. 622, in *Banche dati giuridiche Utet*, 2007). L'esenzione dal pagamento del contributo di costruzione viene poi riservato alle opere, oltre che coerenti con le esigenze dell'imprenditore agricolo proprietario, destinate alle attività strettamente e propriamente funzionali alla conduzione del fondo, nelle tre forme fondamentali in cui può esplicarsi l'impresa agricola, ossia coltivazione dei campi, silvicoltura ed allevamento del bestiame. E' stata dunque ritenuta meritevole di concessione gratuita la realizzazione di una struttura per la riproduzione di pesci richiesta a fini di esercizio dell'attività di acquacoltura (Cons. Stato, Sez. V, 30 agosto 2005, n. 4424, in *Vita Notar.*, 2005, 931), la costruzione di opere dirette all'ampliamento di un allevamento avicolo (T.A.R. Lombardia, Milano, 18 marzo 1981, n. 342, in *Trib. Amm. Reg.*, 1981, I, 1628), ma non un impianto destinato al ricovero, all'allevamento intensivo ed all'ingrasso di suini ed ovini, in funzione dell'attività commerciale degli allevatori (Cons. Stato, Sez. V, 5 maggio 1988, n. 281, in *Cons. Stato*, 1988, I, 626; nello stesso senso, T.A.R. Abruzzo L'Aquila, 25 febbraio 1981, n. 56, in *Trib. Amm. Reg.*, 1981, I, 1356). Strettamente e propriamente funzionale alla conduzione del fondo ed alle esigenze dell'imprenditore agricolo non è, secondo alcuni, l'attività agrituristica (così Cons. Giust. Amm. Sic., 18 aprile 2006, n. 159, in *Bollettino legisl. tecnica*, 2006, 2, 444), per la quale pertanto non sarebbe possibile rilasciare una concessione a titolo gratuito. Non si può non osservare che l'esclusione dell'agriturismo dal novero delle attività che possono fruire



l'estensione soggettiva dell'esenzione¹⁷. In quest'ottica, dunque, i requisiti soggettivi in discorso non attengono alla conformazione dello *jus aedificandi*, a

dell'esenzione testimonia l'alienità del beneficio dalla prospettiva della tutela dell'ambiente.

¹⁷ Risulta infatti discussa l'identificazione dei beneficiari dell'esenzione. Questa è rivolta, ai sensi dell'art. 9, lett. a) della l. 28 gennaio 1977 n. 10 (ora art. 17 del d.p.r. 6 giugno 2001 n. 380), agli interventi da realizzare nelle zone agricole, ivi comprese le residenze, in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze "dell'imprenditore agricolo a titolo principale", che, ai sensi dell'articolo 12 l. 9 maggio 1975, n. 153, è quell'imprenditore il quale dedichi all'attività agricola almeno due terzi del proprio tempo di lavoro complessivo e che da tale attività ricavi almeno due terzi del proprio reddito globale da lavoro. In base alla nuova disciplina introdotta dall'art. 1 D.Lgs. 29 marzo 2004, n. 99, il quale ha abrogato l'art. 12 l. n. 153/1975 e successive modificazioni, il riferimento all'imprenditore agricolo a titolo principale deve intendersi rivolto alla figura dell'imprenditore agricolo professionale, definito nel medesimo art. 1 D.Lgs. n. 99/2004 come l'imprenditore che dedichi alle attività agricole di cui all'art. 2135 c.c. almeno il cinquanta per cento del proprio tempo di lavoro complessivo e che ricavi dalle attività medesime almeno il cinquanta per cento del proprio reddito globale da lavoro. Orbene, secondo alcuni, il beneficio, rappresentando norma derogatoria - e dunque di stretta interpretazione - rispetto alla regola generale della onerosità della concessione edilizia / permesso di costruire, troverebbe applicazione soltanto nei confronti della persone fisiche, in quanto a queste ultime è riservata la prescritta qualità di "imprenditore agricolo a titolo principale" secondo la lettera dell'art. 12 l. 9 maggio 1975 n. 153 (nel testo originale, precedente al D.Lgs. 18 maggio 2001, n. 228) cui rinvia l'art. 9, lett. a) della l. 28 gennaio 1977 n. 10, ora art. 17 del d.p.r. 6 giugno 2001 n. 380: cfr. in questo senso, per tutte, Cons. Stato, Sez. VI, 19 luglio 1996, n. 960, in *Bollettino legisl. tecnica*, 1997, 4067, ed in *Urbanistica e appalti*, 1997, 2, 229; T.A.R. (Ord.) Sicilia, Catania, Sez. I, 3 ottobre 2005, n. 1533, in *Banche dati giuridiche Utet*, 2005; T.A.R. Lazio, Latina, 12 luglio 2002, n. 774, in *Foro Amm.* TAR, 2002, 2552; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, 26 maggio 1998, n. 1125, in *Trib. Amm. Reg.*, 1998, I, 2434; T.A.R. Lazio, Latina, 1 agosto 1994, n. 752, in *Trib. Amm. Reg.*, 1994, I, 3016, in *Dir. e Giur. Agr.*, 1995, 304, in *Foro Amm.*, 1995, 1348, ed in *Dir. e Giur. Agr.*, 1995, 583; T.A.R. Lombardia, Sez. II, 5 marzo 1992, n. 155, in *Trib. Amm. Reg.*, 1992, I, 1922; T.A.R. Lazio, Sez. I, 6 maggio 1987, n. 98, in *Trib. Amm. Reg.*, 1987, I, 1658; Cons. Stato, Sez. VI, 19 gennaio 1985, n. 18, in *Foro It.*, 1985, III, 204, in *Foro Amm.*, 1985, 140, in *Giust. Civ.*, 1985, I, 1850, in *Nuovo Dir. Agr.*, 1985, 151, ed in *Riv. Dir. Agr.*, 1985, II, 147; T.A.R. Lazio, Sez. I, 3 febbraio 1982, n. 127, in *Trib. Amm. Reg.*, 1982, I, 724. Secondo altra posizione, invece, l'esenzione dal pagamento degli oneri concessori per gli edifici destinati alla conduzione del fondo ed in funzione delle esigenze dell'imprenditore agricolo spetterebbe a tutti i soggetti che esercitino l'attività agricola a titolo principale, tanto le persone fisiche quanto le persone giuridiche, le società di capitali, le cooperative agricole, i consorzi agrari e le associazioni, perchè la forma giuridica non può costituire motivo per escludere alcun tipo



scopi di tutela dell'ambiente o di altri valori consimili, ma rappresentano soltanto un indiretto sostegno economico – sotto il profilo di un risparmio di spesa – all'attività agricola.

Viceversa, altri settori della legislazione richiedono il requisito soggettivo per l'edificazione stessa.

Questa normativa, specialmente regionale, si occupa non solo di specificare i presupposti di tipo oggettivo (correlazione diretta del manufatto edilizio con la coltivazione) ed i limiti quantitativi e qualitativi dell'edificazione in zona agricola; non soltanto provvede ad individuare con puntuali prescrizioni i possibili beneficiari del permesso di costruire (coltivatori diretti, affittuari, mezzadri, coloni, imprenditori agricoli a titolo principale, o figure assimilabili); ma anche, e di più, precisa che l'edificazione nelle zone agricole può essere accordata, oltre che per la sola realizzazione di opere funzionali alla conduzione del fondo o comunque strumentali all'attività agricola (requisito oggettivo), soltanto al soggetto coltivatore (requisito soggettivo). A questa stregua, per edificare nelle zone agricole risulta non più sufficiente la qualità di semplice proprietario dell'area interessata; occorre invece che il proprietario risulti essere agricoltore diretto o imprenditore agricolo, che effettivamente eserciti l'attività agricola e che abbia promosso la pratica edilizia per tale funzione ed in tale veste.

di soggetto giuridico dalla nozione di imprenditore agricolo così come dal beneficio ad esso concesso quando le opere eseguite nei fondi agricoli risultino utili alla conduzione dei fondi, verificandosi altrimenti un'illegittima disparità di trattamento (Cons. Stato, Sez. V, 30 agosto 2005, n. 4424, in *Vita Notar.*, 2005, 931; Cons. Stato, Sez. VI, 21 novembre 1988, n. 1247, in *Cons. Stato*, 1988, I, 1465, in *Foro Amm.*, 1988, 3289, ed in *Giust. Civ.*, 1989, I, 1252; Cons. Giust. Amm. Sic., Sez. giurisdiz., 21 novembre 1997, n. 537, in *Bollettino legisl. tecnica*, 1998, 74; T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, 7 febbraio 2002, n. 364, in *Foro Amm. TAR*, 2002, 727; T.A.R. Sicilia, Sez. I, 31 maggio 1990, n. 435, in *Giur. Amm. Sic.*, 1990, 211; T.A.R. (Ord.) Lombardia, Sez. II, 3 luglio 1987, n. 272, in *Riv. Giur. Edil.*, 1987, I, 864; T.A.R. Veneto, 8 giugno 1984, n. 163, in *Foro Amm.*, 1984, 2362; T.A.R. Umbria, 27 aprile 1982, n. 90, in *Foro Amm.*, 1982, II, 804). Sul tema, in dottrina, G. PASCONE, *Attività produttiva agricola e benefici in tema di contributi di concessione*, in *Dir. giur. agr.*, 1995, I, p. 305 ss.; F. DE LISI, *Contrastanti pronunce dei T.A.R. sull'imprenditore agricolo a titolo principale*, in *Dir. giur. agr.*, 1995, I, p. 586 ss.; G. FERRARI, *Imprenditore agricolo a titolo principale e contributi di costruzione e di urbanizzazione*, in *Giur.agr.*, 1990, p. 113 ss.; F. DI COSTANZO, *Un problema di costituzionalità in tema di contributi di costruzione in zone agricole*, in *Giur.agr.*, 1987, p. 310 ss. La questione sembra attualmente risolta dalla espressa introduzione nel novero degli imprenditori agricoli a titolo principale altresì delle società, di persone, cooperative, di capitali ed anche a scopo consortile, operata dall'art. 10 del citato D.Lgs. n. 228/2001 (che ha aggiunto un ultimo comma in tal senso nello stesso art. 12 l. n. 153/1975) e confermata dall'art. 1 D.Lgs. 29 marzo 2004, n. 99.



Così, ad esempio, talora si prevede che nelle zone agricole la concessione ad edificare per le residenze possa essere rilasciata esclusivamente per la conduzione agricola del fondo ed esclusivamente ad imprenditori agricoli o soggetti a questi assimilati¹⁸. Altre volte si pongono limiti in ordine alla realizzazione, da parte del coltivatore diretto, di una seconda casa sul medesimo fondo¹⁹, oppure limiti dimensionali agli edifici rurali di nuova costruzione destinati ad abitazione dei coltivatori²⁰. In altri casi l'asservimento di aree, a fini di cessione di cubatura per

¹⁸ Così, con varie declinazioni, ad esempio la L.R. Campania L 20 marzo 1982, n. 14, Titolo II dell'Allegato, punto 1.8; art. 70 L.R. Abruzzo 12 aprile 1983, n. 18; artt. 55 ss. L.R. Lazio 22 dicembre 1999, n. 38, sulla quale v. T.A.R. (Ord.) Lazio, Latina, Sez. I, 13 luglio 2006, n. 498, in *Banche dati giuridiche Utet*, 2006; art. 40 L.R. Emilia-Romagna 7 dicembre 1978, n. 47 (modificato e integrato dall'art. 33 della L.R. Emilia-Romagna n. 23/80 e dall'art.17 della L.R. Emilia-Romagna n. 6/95, ed infine abrogato dalla L.R. Emilia-Romagna 24 marzo 2000, n. 20); art. 3, comma 1, punto 1), L.R. Veneto 5 marzo 1985, n. 24 (abrogata dalla L.R. Veneto 23 aprile 2004, n. 11), sulla quale v. T.A.R. Veneto, Venezia, Sez. II, 9 febbraio 2006, n. 357, in *Banche dati giuridiche Utet*, 2006; art. 9 L.R. Puglia 12 febbraio 1979, n. 6, sulla quale v. Cons. Stato, Sez. V, 16 settembre 1993, n. 895, in *Cons. Stato*, 1993, I, 1107, ed in *Riv. Giur. Edil.*, 1994, I, 119; art. 3 L.R. Lombardia 7 giugno 1980, n. 93 (abrogata dalla L.R. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12), sulla quale v. Corte cost., 16 maggio 1995, n. 167, in *Dir. e Giur. Agr.*, 1996, 162; Corte cost. (Ord.), 23 giugno 1988, n. 714, in *Giur. Costit.*, 1988, I, 3251, ed in *Regioni*, 1989, 959; Cons. Stato, Sez. IV, 19 febbraio 2007, n. 860, in *Banche dati giuridiche Utet*, 2007; Cons. Stato, Sez. V, 21 ottobre 1998, n. 1509, in *Foro Amm.*, 1998, fasc.10; Cons. Stato, Sez. V, 27 febbraio 1998, n. 215, in *Foro Amm.*, 1998, 444; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 17 ottobre 2005, n. 3817, in *Banche dati giuridiche Utet*, 2005; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, 24 maggio 2004, n. 1739, in *Banche dati giuridiche Utet*, 2004; T.A.R. Lombardia Brescia, 18 marzo 2004, n. 224, in *Banche dati giuridiche Utet*, 2004; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 22 marzo 2002, n. 1191, in *Foro Amm. TAR*, 2002, 826, ed in *Riv. Giur. Edil.*, 2002, I, 1132; T.A.R. Lombardia Brescia, 8 giugno 1990, n. 722, in *Riv. Giur. Edil.*, 1990, I, 750; e, in dottrina, C. NICOLINI, *Normativa regionale lombarda sull'edificazione nelle zone agricole*, in *Riv. giur. edilizia*, 1981, II, p. 109 ss.; L. DE NORA, *Agricoltore e concessione edilizia in sanatoria*, in *Riv. giur. Edilizia*, 2002, I, p. 1136 ss.

¹⁹ Così, ad esempio, art. 5 L.R. Veneto 5 marzo 1985, n. 24 (abrogata dalla L.R. Veneto 23 aprile 2004, n. 11), sulla quale v., fra le altre, Cons. Stato, Sez. V, 24 marzo 1998, n. 348, in *Riv. Giur. Edil.*, 1998, I, 677.

²⁰ Così, ad esempio, l'art. 3 L.R. Toscana 19 febbraio 1979, n. 10 (abrogata dalla L.R. Toscana 14 aprile 1995, n. 64), il quale stabiliva che gli edifici rurali di nuova costruzione destinati ad abitazione dei coltivatori non potessero eccedere i mq. 110, oltre a mq. 70 per tutti i conviventi entro il terzo grado di parentela ed affinità (v., per tutte, Corte cost. (Ord.), 23 giugno 1988, n. 709, in *Giur. Costit.*, 1988, I, 3236, ed in *Regioni*, 1989, 938); v. anche la L.R. Marche 8 marzo 1990, n. 13, all'art. 4, consente nuove



il raggiungimento del lotto minimo necessario per l'edificazione di nuove costruzioni destinate a residenza, in zona agricola viene consentito soltanto a condizione dell'unicità dell'azienda agricola le cui aree sono state accorpate ²¹. Altre volte ancora vengono considerati lottizzazione di terreno a scopo edilizio, vietata, anche i semplici frazionamenti di aree agricole in lotti inferiori a quelli minimi previsti, oppure l'esecuzione anche parziale di opere di urbanizzazione non strettamente necessarie alla conduzione dei fondi agricoli ²².

Il principio ispiratore di questa disciplina è dunque quello secondo cui per l'edificazione residenziale in zona agricola non basta la qualifica di proprietario in quanto tale, ove quest'ultimo non abbia con sé anche la integrata qualità, ulteriore

residenze in zone agricole “solo quando l'impresa agricola sia sprovvista di una abitazione adeguata alle esigenze della famiglia coltivatrice per l'ordinario svolgimento dell'attività agricola” (comma 1); ammette “un solo fabbricato” “per ogni impresa agricola sprovvista di casa colonica” (comma 3); e detta le caratteristiche volumetriche, in modo “commisurato alle esigenze della famiglia coltivatrice”, di altezza massima e di distanza minima dai confini della relativa costruzione (comma 3, in fine; comma 4); richiede tra l'altro, affinché si possano realizzare le costruzioni residenziali in zona agricola, che la necessità e la destinazione funzionale delle costruzioni risultino da un piano aziendale o interaziendale, ovvero da una relazione illustrativa nel caso di imprenditori agricoli a titolo principale ovvero di esercenti le attività di allevamento, coltivazione in serra ovvero lavorazione, conservazione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, da allegare alla domanda di concessione edilizia.

²¹ L.R. Puglia 31 maggio 1980, n. 56, sulla quale v., per tutte, Cons. Stato, Sez. V, 16 settembre 1993, n. 903, in *Cons. Stato*, 1993, I, 1116; T.A.R. Puglia, 30 dicembre 1986, n. 1266, in *Trib. Amm. Reg.*, 1987, I, 736, ed in *Foro Amm.*, 1987, 1222.

²² Così, ad esempio, art. 1 L.R. Lazio 22 luglio 1974, n. 34, sulla quale v., per tutte, Cass. pen., Sez. III, 13 luglio - 8 ottobre 2009, n. 39078, in *CED Cassazione*, 2009. La vicenda riguardava la realizzazione, in un territorio agricolo del Comune di Riano, di 16 “borghi rurali” composti da circa 100 villini, alcuni dei quali “a schiera”, realizzati in virtù di concessioni edilizie per edifici riuniti in “borghetti agricoli” ed “atelier per artisti” che dovevano essere connessi allo sviluppo agricolo dell'agro romano. Nei borghetti dianzi descritti risultavano invece realizzati edifici concepiti per essere adibiti a villini residenziali, come si desumeva dalla circostanza che gli stessi erano stati localizzati in ambito ben delineato, con accesso in comune e strade interne che disimpegnavano in modo autonomo le singole unità immobiliari, e che nella tipologia edilizia non vi era alcuno spazio destinato ad attività agricola, che potesse far presupporre un rapporto di chi vi abitava con detta attività legittimante l'edificazione medesima. Sicché, la sentenza citata ha ritenuto tali manufatti illegittimi, in quanto fabbricati residenziali non ricollegabili all'attività agricola ed allo sviluppo agricolo, i quali concretizzavano sostanzialmente un cambio della destinazione di zona, trasformata da agricola in residenziale.



ed indispensabile, di titolare di impresa agraria nella forma organizzativa e per le attività sancite dall'art. 2135 c.c. L'essenzialità del possesso del requisito soggettivo viene stabilita nell'opinione che la qualifica di imprenditore agricolo dell'avente titolo all'edificazione costituisca l'unico carattere capace di assicurare la reale destinazione delle opere all'agricoltura, non giudicando sufficientemente garantiste in tal senso la sola localizzazione dell'intervento in area rurale o la semplice compatibilità di questo con l'attività agricola²³.

Altre normative, invece, vanno nella direzione del distacco dell'attività edilizia in zona agricola dagli interessi dell'agricoltura. In questo senso si pone, ad esempio, la normativa c.d. di "riuso" del patrimonio immobiliare rurale, la quale consente il recupero dei fabbricati rurali esistenti secondo finalità anche del tutto svincolate dalla destinazione agricola e pur se non ricorrano i richiamati requisiti oggettivi (utilizzo agricolo) e soggettivi (qualità di imprenditore agricolo)²⁴. L'effetto è che nelle vecchie cascine e nei fabbricati rurali possono venire realizzati insediamenti residenziali, terziari o produttivi. L'intento dichiarato di queste leggi è quello di incrementare il pregio economico, e di favorire il recupero immobiliare, del patrimonio edilizio agricolo: obiettivi che, per logica di mercato (connessa al declino della redditività dell'attività agricola in quanto tale, cui più sopra si è accennato) non possono realisticamente essere perseguiti se non si consentano utilizzi diversi da quelli esclusivamente agrari. Tuttavia, benché questa legislazione di recupero sia destinata, in via di principio, agli edifici in stato di abbandono, non più asserviti alla coltivazione del fondo e non più funzionali all'esercizio dell'attività agricola, e nonostante questa stessa legislazione contenga disposizioni di salvaguardia dell'attività agricola in atto sul fondo²⁵, il previsto

²³ V. per tutti, sul tema, G. MORBIDELLI, *La legislazione urbanistica regionale per le zone agricole*, in *Riv.dir.agr.*, 1981, I, p. 55 ss.

²⁴ Così, ad esempio, L. R. Lombardia 15 gennaio 2001, n. 1 (abrogata dalla L.R. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12), art. 3 del titolo I; art. 6 comma 3 L. R. Marche 8 marzo 1990, n. 13; art. A-21 L.R. Emilia-Romagna 24 marzo 2000, n. 20.

²⁵ Gli interventi di mutamento di destinazione d'uso per il recupero del patrimonio edilizio rurale sono riservati, in via di principio, al patrimonio edilizio rurale in stato di abbandono, e per il quale sia cessata la destinazione all'esercizio dell'attività agricola. Così, ad esempio, a salvaguardia dell'attività agricola in atto, l'ultimo comma dell'art. 4 della L. R. Lombardia 15 gennaio 2001, n. 1 stabiliva che la disapplicazione dei ricordati requisiti oggettivi e soggettivi per l'edificazione in zona agricola "non trova applicazione nel caso di vigenza di contratto o rapporto di affitto rustico sulle strutture rurali oggetto di intervento, fatto salvo il caso di dimostrata dismissione delle medesime da almeno cinque anni" e che "la ristrutturazione dell'immobile dovrà essere attuata senza pregiudizio per il mantenimento o l'eventuale ripristino dell'attività agricola sul compendio non direttamente interessato dall'intervento". A propria volta, l'art. 6 comma



ammodernamento dell'esistente non avviene senza ulteriore cementificazione ed urbanizzazione delle aree agricole. Infatti, la normativa di riuso non configura un mutamento della destinazione d'uso soltanto funzionale (ovvero senza la realizzazione di opere a ciò finalizzate), ma anche strutturale (ossia con opere), in quanto i proprietari potranno sia sfruttare le possibilità di trasformazione dell'esistente insite nel concetto stesso di ristrutturazione edilizia, sia utilizzare le possibilità di ampliamento di volumetria che, contemporaneamente, lo strumento urbanistico comunale è legittimato a riconoscere.

Vi è dunque da temere una urbanizzazione diffusa in zona agricola per attività non riconducibili a quella agricola individuata dall'art. 2135 c.c.

Questo rischio, che è più grave di quanto spesso si creda²⁶, è alimentato dal fatto che invero, come risulta dalla comune esperienza, esiste una forte domanda - e di conseguenza un ricco mercato immobiliare - di aree agricole da destinare ad abitazione civile. Ed il pericolo in discorso è altresì accentuato dal rilievo che la prescritta destinazione al servizio dell'agricoltura dei fabbricati rurali residenziali e non residenziali è concetto di per sé ambiguo, tanto che può essere spesso arduo, nei fatti, individuare le differenze tra i fabbricati rurali e le abitazioni civili. Infatti, gli stessi fabbricati riferiti all'azienda agraria hanno spesso destinazione promiscua, conformemente alla consuetudine agricola per cui gli immobili rurali uniscono, all'utilizzo agricolo, anche quello abitativo (ad esempio, l'uso parzialmente abitativo è spesso connaturato agli edifici molitori, in quanto il mulino costituisce per tradizione anche abitazione del mugnaio). Ed inoltre, anche i fabbricati rurali abitativi possono avere caratteristiche costruttive, impiantistiche ed abitative signorili. Questa circostanza è in sé apprezzabile, poiché risponde al miglioramento delle condizioni di vita nelle campagne: pensare il contrario equivale ad avere una visione dell'agricoltura ancora (ridicolmente) pauperistica e

3 L. R. Marche 8 marzo 1990, n. 13 ammette la variazione delle destinazioni d'uso degli edifici rurali "a condizione che gli edifici stessi non siano più utilizzati per la conduzione del fondo". Parimenti, l'art. A-21 L.R. Emilia-Romagna 24 marzo 2000, n. 20, ammette il recupero degli edifici a fini residenziali non connessi con l'esercizio di attività agricola se gli edifici oggetto di intervento siano "non più funzionali all'esercizio dell'attività agricola" (comma 2).

²⁶ Infatti l'agricoltura italiana, solo per l'espansione di insediamenti urbanistici nelle campagne, ogni anno perde circa 100.000 ettari di terreni coltivati: su questo dato v., per tutti, S. MARIOTTI, *L'urbanizzazione della campagna. Il caso di Campi Bisenzio dal 1865 al 1945*, Milano, Franco Angeli ed., 1993; L. ROMBAI, *Espansione edilizia della città verso la campagna dall'unità d'Italia ai nostri giorni*, in *I valori geografico-storici del paesaggio fiorentino. Proposte di uso e di tutela*, Quaderno 11 dell'Istituto di Geografia dell'Università di Firenze, Firenze, 1982, p. 37 ss.



sorpassata ²⁷. Però, in tal modo, è possibile che la costruzione (così come l'ampliamento e il riattamento) dei fabbricati rurali abbia mere finalità urbanistico edilizie.

Tutti questi fattori concorrono a creare il pericolo di un esercizio di attività edilizia civile in zona agricola mascherata da concessioni a edificare per usi agricoli; ed a far temere una speculazione edilizia dovuta alla rivendita dei manufatti stessi ai prezzi di mercato delle abitazioni civili, una conseguente evasione fiscale sui trasferimenti immobiliari, un aggravio dei costi pubblici per oneri di urbanizzazione e servizi, ed un danno alla impresa agraria sana, che vede compromesso il proprio futuro sviluppo ove per questo le divenisse necessario l'acquisto di terreni agricoli, il cui prezzo di mercato essa troverà cresciuto a dismisura appunto per effetto dell'illecita speculazione edilizia.

4. Il rischio suddetto è altresì aggravato da interpretazioni e prassi elusive dei requisiti soggettivi per l'edificazione in zona agricola, che talora vengono adoperati come vere e proprie "scappatoie" per aggirare la mancanza degli stessi. Una di queste è il sistema di richiedere la concessione edilizia pretendendo di essere conduttori in economia ²⁸, qualifica che per molte leggi regionali legittima alla costruzione in zona agricola. In questo caso il rilascio della concessione edilizia è formalmente legittimo; ma sovente il rilascio di simili concessioni edilizie è frutto di procedimenti tecnico-amministrativi carenti o accondiscendenti, in quanto spesso gli uffici incaricati del rilascio di concessioni edilizie/permessi a costruire si accontentano di una mera autodichiarazione della qualità di "conduttore in economia" o eseguono controlli esclusivamente formali sulla pretesa qualità di titolare di impresa agraria rivestita dal proprietario in zona agricola.

²⁷ Ad esempio, è stata ritenuta legittima la costruzione di una piscina in zona agricola, perché questa può ben costituire pertinenza di edificio destinato ad uso abitativo situato in zona agricola: così, per tutte, T.A.R. Toscana, Sez. II, 20 maggio 1992, n. 125, in *Dir. e Giur. Agr.*, 1994, 119. Sul tema, in dottrina, F. ALBISINNI, *L'agricoltore e la piscina*, in *Dir. giur. agr.*, 1994, II, p. 119 ss.

²⁸ Com'è noto, i conduttori in economia sono quei soggetti che coltivano il fondo non professionalmente né personalmente, ma con manodopera dipendente o occasionale. In capo ad essi non è prevista l'iscrizione ad elenchi o albi, né che l'esercizio dell'agricoltura rappresenti la loro attività principale, né sono richiesti requisiti di redditualità o professionalità della coltivazione, come avviene invece per i coltivatori diretti o per gli imprenditori agricoli a titolo principale.



Un ulteriore espediente per supplire alla mancanza dei requisiti soggettivi necessari per l'edificazione in zona agricola è quello di acquistare terreni agrari sui quali sia già stata rilasciata concessione ad edificare, della quale l'acquirente chiederà la voltura in proprio favore. Alcune volte tale acquisto è addirittura preceduto da un accordo occulto tra il promissario acquirente (non munito dei suddetti requisiti) ed il promittente alienante agricoltore (che viceversa li possiede), affinché questo secondo, prima di formalizzare la vendita del terreno, richieda a proprio nome (ma del tutto figurativamente) il permesso di costruire, solo per cederlo al primo, insieme all'area sulla quale poi quest'ultimo costruirà.

Ma la legittimità di una simile operazione è controversa. Si è contestato infatti che l'amministrazione non si dovrebbe limitare ad accertare che il venditore abbia prestato il consenso alla nuova intestazione del permesso di costruire e che il soggetto nei confronti del quale viene effettuata la voltura abbia acquistato una parte del terreno, ma dovrebbe anche verificare la sussistenza in capo a quest'ultimo delle qualità soggettive necessarie per l'edificazione in zona agricola.

L'opinione contraria sostiene, invece, che la voltura del permesso a costruire già rilasciato non potrebbe essere subordinata alla persistenza in capo all'acquirente della qualifica soggettiva rivestita dall'originario titolare della concessione stessa. Secondo questa tesi, deve valere in proposito il principio generale della trasferibilità ai successori e aventi causa del permesso di costruire, in quanto il titolo edilizio ha natura reale e non personale e quindi segue le vicende dell'immobile sul quale è stato rilasciato a prescindere dal soggetto che ne è titolare²⁹ (per cui, ciò che conterebbe è che permanga la destinazione d'uso dell'immobile e la relativa utilizzazione del suolo). E deve altresì essere applicata la regola conseguente secondo cui la voltura si configura come provvedimento non discrezionale bensì come atto dovuto, il quale, senza prevedere alcuna rinnovazione della procedura né alcuna nuova istruttoria sulla legittimità e sui presupposti della concessione, si basa sulla verifica di un unico presupposto, e cioè l'effettivo trasferimento, a titolo universale o particolare, del suolo sul quale deve esplicarsi l'intervento edilizio³⁰.

²⁹ Così, per tutti, G. MARTINI, *Manuale di Diritto Urbanistico*, Milano, 1997, p. 572.

³⁰ Su questa configurazione generale dell'atto di voltura cfr., per tutti, G. LAURICELLA - G. MARABINI, *Il permesso di costruire*, Padova, 2004, p. 292; G. C. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2008, p. 949; e, in giurisprudenza, Cass. civ., Sez. Unite, 22 ottobre 2003, n. 15812, in *Mass. Giur. It.*, 2003, in *Arch. Civ.*, 2004, 918, in *Bollettino legisl. tecnica*, 2004, 200, ed in *Gius*, 2004, 1018; Cons. Stato, Sez. V, 20 luglio 2000, n. 3854, in *Riv. Giur. Edil.*, 2000, I, 1168, ed in *Giur. Bollettino legisl. tecnica*, 2001, 142; Cons. Stato, Sez. V, 18 ottobre 1996, n. 1252, in *Foro Amm.*,



Di conseguenza, se ne conclude, mentre non sarebbe consentito il rilascio di un permesso di costruire in zona agricola a chi fosse privo delle qualifiche soggettive richieste dalla legge per poterlo richiedere, sarebbe viceversa ammessa la voltura a questo stesso soggetto di una licenza già rilasciata (a favore di soggetto legittimato), appunto perché l'amministrazione non sarebbe tenuta a condurre una nuova istruttoria, ma unicamente a svolgere l'accertamento relativo all'avvenuta cessione del terreno al quale accede il titolo abilitativo.

Si osserva che, altrimenti, tanto varrebbe ritenere che l'acquirente intenzionato ad esercitare lo *jus aedificandi* sia tenuto a richiedere all'amministrazione un nuovo titolo edilizio, atteso che egli deve sottoporsi ad una nuova (e favorevole) verifica istruttoria, identica a quella che aveva preceduto il rilascio della concessione di cui era stato titolare l'alienante. Ma, in questo caso, il permesso a costruire perderebbe la sua connotazione di trasferibilità ai successori o aventi causa insieme all'immobile e di irrevocabilità una volta concesso, espressamente prevista dall'art. 11, comma 2, T.U. edilizia (D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380) e prima ancora dall'art. 4, sesto comma, l. 28 gennaio 1977, n. 10³¹.

Del resto, può ulteriormente osservarsi la diversità di trattamento che in caso contrario si verificherebbe. Infatti, se la costruzione è già stata eseguita in virtù di permesso a costruire legittimamente rilasciato a soggetto abilitato all'edificazione in zona agricola, non si dubita che il trasferimento di detto immobile a chi non abbia la medesima qualità non importi trasferimento della concessione edilizia: e quindi, ad esempio, se la concessione era stata originariamente rilasciata gratuitamente per fini agricoli, il trasferimento del manufatto già costruito non comporta l'obbligo del pagamento degli oneri di legge³². Non si vede, dunque, perché dovrebbe valere il contrario nel caso in cui il trasferimento, anziché un fabbricato già costruito, ne riguardi uno costruendo, ossia un suolo munito di concessione edilizia.

Ed inoltre, questa tesi evita un contrasto con la teorica tradizionale del diritto di proprietà. Infatti, ritenere inammissibile che la concessione edilizia per la costruzione di residenze rurali venga volturata a soggetti che non rientrano nelle categorie previste dalla legge tra gli aventi titolo all'edificazione in zona agricola, implicherebbe di configurare un ulteriore vincolo alla proprietà fondiaria, limitata in area agricola non solo relativamente allo *jus aedificandi*, ma anche quanto alla sua commerciabilità.

1996, 2892; T.A.R. Lazio, Sez. II, 20 gennaio 1982, n. 41, in *Foro Amm.*, 1982, I, 479, ed in *Giust. Civ.*, 1982, I, 2891.

³¹ In tal senso, per tutte, Trib. Vallo Lucania, 5 febbraio 2009, inedita.

³² Così, ad esempio, T.A.R. Molise, 1 settembre 1988, n. 145, in *Foro Amm.*, 1989, 2203, nel caso del trasferimento di un immobile da parte di un genitore coltivatore diretto ad un figlio con professione impiegatizia.



Questi argomenti, però, non appaiono convincenti.

Difatti, nel caso specifico del permesso di costruire in zona agricola, appare infondato che la voltura non preveda alcun riscontro se non quello dell'effettivo trasferimento della proprietà del suolo. Viceversa, la sussistenza della qualifica soggettiva in capo al richiedente del permesso a costruire non va accertata solo al momento del rilascio del titolo abilitativo, senza alcun ulteriore controllo all'atto della voltura della licenza, quando alla titolarità di quella particolare qualifica siano seguite agevolazioni in materia di oneri concessori. In tale ultimo caso, infatti, se il nuovo proprietario del fondo non riveste la qualifica soggettiva cui è connesso il regime agevolato, l'amministrazione può e deve effettuare tutte le verifiche al fine di chiedere eventualmente l'integrazione degli oneri non versati al nuovo titolare del permesso di costruire³³.

Né può ritenersi – come invece sostiene l'altra tesi – che questo insegnamento non vada al di là del profilo strettamente tributario. Al contrario, la giurisprudenza predica il principio opposto, ossia che l'amministrazione procedente deve sempre controllare che il richiedente la voltura sia effettivamente in possesso dei requisiti prescritti dalla legge, ivi compreso lo *status* di imprenditore agricolo o gli altri assimilati, per prendere i consequenziali provvedimenti ove tale situazione soggettiva non persista di capo al richiedente³⁴. Tali provvedimenti consistono nell'ordine di pagamento degli oneri concessori, se la legge condizioni alla qualità di coltivatore unicamente l'esenzione da queste somme; ma possono coerentemente ben consistere nel diniego di voltura al subentrante, quando esistano norme più restrittive che subordinino a determinate

³³ E dunque, quando una concessione edilizia originariamente rilasciata a titolo gratuito ad un imprenditore agricolo per la costruzione di una casa rurale venga volturata ad un soggetto che non possieda tale qualità, legittimamente l'amministrazione ordina al richiedente il pagamento degli oneri concessori, essendo venuto meno il requisito soggettivo in grado di giustificare il carattere della gratuità, ed a nulla rilevando che la destinazione d'uso dell'immobile sia rimasta immutata (così, per tutte, Cons. Stato, Sez. V, 11 gennaio 2006, n. 31, in *Riv. Giur. Edil.*, 2006, 3, 671; T.A.R. Friuli-V. Giulia, 27 settembre 1993, n. 508, in *Foro Amm.*, 1994, 615, ed in *Riv. Giur. Edil.*, 1994, I, 828). In dottrina v. per tutti, sul tema, N. CENTOFANTI, *Diritto Urbanistico. Legislazione nazionale e Regionale - Piani Regolatori - Procedimento ablatorio - Tutela giurisprudenziale*, Padova, 2008, p. 513 ss.

³⁴ Così, come premessa di principio della conclusione per cui è legittimo il recupero degli oneri concessori da parte del richiedente la voltura il quale non possieda la qualità soggettiva che legittimò la gratuità del rilascio della concessione volturanda in capo all'originario titolare, Cons. Stato, Sez. V, 11 gennaio 2006, n. 31, in *Riv. Giur. Edil.*, 2006, 3, 671.



qualifiche lo stesso *jus aedificandi*, anziché la sola gratuità del permesso di costruire.

Infatti, a ritenere diversamente, la legge tutelerebbe i vincoli esistenti in zona agricola soltanto “in prima battuta”, cioè in sede di concessione, e non anche “in seconda battuta”, cioè in sede di successiva voltura. Ma in tal caso il permesso di costruire, dopo la sua emissione, verrebbe svincolato da ogni fine precostituito di utilità generale, compresi quegli stessi obiettivi che hanno presieduto al suo originario rilascio; ed il possesso di una delle qualifiche soggettive innanzi indicate per costruire in zone agricole dovrebbe ritenersi fissato soltanto al fine della formazione del titolo, e non per l’edificazione stessa, cessando di rappresentare norma cogente ed inderogabile nei riguardi di chiunque intraprenda un’attività edilizia.

In prospettiva diversa, ma sempre tesa a svalutare la necessità del requisito soggettivo nell’ipotesi in discussione, si richiama quell’indirizzo che delinea l’atto di voltura come una semplice registrazione del mutamento del soggetto titolare e lo definisce, con terminologia civilistica, una sorta di “novazione soggettiva del rapporto tra l’amministrazione ed il privato”³⁵, evidentemente mirando a prospettare il fenomeno come mera modificazione accessoria del rapporto stesso, irrilevante sul piano contenutistico.

Invece, il mutamento di soggetto non può essere considerato una vicenda marginale nel caso, come nella specie, di un titolo formatosi proprio in considerazione delle qualità soggettive del suo titolare. E difatti, va rammentato quanto già detto sopra a proposito del ruolo che l’attributo soggettivo svolge per giustificare l’edificazione in zona agricola. In questa zona urbanistica il permesso di costruire viene concesso ad un individuo non esclusivamente in quanto proprietario, ma in ragione del possesso da parte sua di una delle necessarie qualifiche soprарichiamate, perché - come già si è accennato - la caratterizzazione di imprenditore agricolo viene ritenuta l’unica garanzia seria della prescritta destinazione delle opere all’agricoltura, più che la localizzazione dell’intervento in area rurale e la compatibilità di questo con l’attività agraria³⁶. Sicché, il requisito

³⁵ Questa definizione è proposta, ad esempio, da Cass. civ., Sez. Unite, 22 ottobre 2003, n. 15812, in *Mass Giur. It.*, 2003, in *Arch. Civ.*, 2004, 918, in *Bollettino legisl. tecnica*, 2004, 200, ed in *Gius*, 2004, 1018; Cons. Stato, Sez. V, 20 luglio 2000, n. 3854, in *Riv. Giur. Edil.*, 2000, I, 1168, ed in *Giur. Bollettino legisl. tecnica*, 2001, 142; Cons. Stato, Sez. V, 18 ottobre 1996, n. 1252, in *Foro Amm.*, 1996, 2892; T.A.R. Marche, Ancona, sez. I, 14 maggio 2008, n. 266, in *Foro amm. TAR*, 2008, 5 1310; T.A.R. Lazio, Sez. II, 20 gennaio 1982, n. 41, in *Foro Amm.*, 1982, I, 479, ed in *Giust. Civ.*, 1982, I, 2891.

³⁶ V. in tal senso, ad esempio, Cons. Stato, Sez. V, 15 settembre 2003, n. 5172, in *Foro Amm. CDS*, 2003, 2561.



soggettivo non è un connotato estrinseco, accessorio e fungibile, ma rappresenta elemento essenziale, inderogabile, incidente sul profilo contenutistico stesso, del permesso di costruire. Pertanto, il diniego di voltura di una licenza edilizia in capo al richiedente che manchi del requisito soggettivo necessario per l'edificazione in zona agricola, appare coerente anche con l'insegnamento secondo cui non è legittimo che, in sede di volturazione, si mutino gli elementi essenziali del titolo edilizio³⁷.

In virtù delle surriferite interpretazioni, e/o prassi accondiscendenti, qualsiasi privato, non munito della qualifica di coltivatore necessaria per l'edificazione in zona agraria (e quindi, nella stessa opinione della legge, disinteressato alla conservazione dei valori agricoli) e tuttavia intenzionato a dotarsi di un'abitazione in campagna (si pensi al professionista o al commerciante desideroso di farsi una seconda casa per le vacanze), avrebbe titolo al rilascio e, rispettivamente, alla voltura, di concessioni edilizie/permessi a costruire per fabbricati "rurali" (ma in realtà abitativi - civili), grazie ad una semplice dichiarazione di "conduttore in economia" ovvero tramite la cooperazione (interessata, perché rivolta a rendere più appetibile l'acquisto del terreno) del proprietario del fondo. Questa conseguenza pratica potrebbe portare al risultato della trasformazione – di fatto o di diritto - della zona agricola, vincolata e posta sotto tutela dall'ordinamento, in una zona sostanzialmente residenziale.

A fronte di ciò, per evitare abusi, non si può non richiamare l'attenzione (anche degli Enti preposti) sul fatto che, pur dove si volesse ritenere consentita la legittimazione a costruire acquisita nei modi descritti, ciò nondimeno la pubblica amministrazione deve accertare nel caso concreto la sussistenza del requisito oggettivo, e cioè la effettiva "ruralità" dell'intervento a farsi. E dunque, la pubblica amministrazione deve ugualmente verificare nel dettaglio le caratteristiche costruttive e tipologiche dell'edificio da realizzare; la sua destinazione all'agricoltura, che possa far presupporre un rapporto di chi vi abita con detta attività legittimante l'edificazione; la sua proporzionalità e coerenza, sul piano della dimensione e del costo, con la superficie su cui insiste e con l'attività di coltivazione ivi praticata. E ciò perché, se nei fatti si ravvisi incongruità tra i fabbisogni dell'organizzazione agraria ed il manufatto edilizio, e non si riscontrino

³⁷ Sul divieto di incidere sul contenuto precettivo del provvedimento concessorio in sede di voltura v., fra le altre, Cass. civ., Sez. Unite, 22 ottobre 2003, n. 15812, in *Mass Giur. It.*, 2003, in *Arch. Civ.*, 2004, 918, in *Bollettino legisl. tecnica*, 2004, 200, ed in *Gius.*, 2004, 1018; Cons. Stato, Sez. V, 20 luglio 2000, n. 3854, in *Riv. Giur. Edil.*, 2000, I, 1168, ed in *Giur. Bollettino legisl. tecnica*, 2001, 142; Cons. Stato, Sez. V, 18 ottobre 1996, n. 1252, in *Foro Amm.*, 1996, 2892; T.A.R. Marche, Ancona, sez. I, 14 maggio 2008, n. 266, in *Foro amm. TAR*, 2008, 5, 1310; T.A.R. Puglia Bari, Sez. II, 28 febbraio 2002, n. 1155, in *Foro Amm. TAR*, 2002, 674.



le caratteristiche di natura agraria, tecnica, agronomica ed economica atte a caratterizzare una concreta, durevole e specifica destinazione dell'immobile all'organizzazione agricola e pertanto idonee a sorreggere la legittimità del rilascio del permesso a costruire in zona agricola ³⁸, allora occorre concludere che l'intervento non è realmente funzionale all'attività agraria, e dunque si sta assistendo a nulla più che ad una speculazione edilizia.

³⁸ Nella prospettiva delineata, ad esempio, da Cons. Stato, Sez. V, 15 settembre 2003, n. 5172, in *Foro Amm. CDS*, 2003, 2561, secondo cui non può ritenersi esservi correlazione diretta con la funzione agricola ove all'edificio sia annesso solo un piccolissimo fondo ed il proprietario non sia coltivatore diretto o comunque non risulti aver promosso la pratica edilizia nella veste di imprenditore agricolo.