Nuovi dubbi di incostituzionalità potrebbero investire
la legge regionale n. 12/2005[*]

In Lombardia chi può costruire nelle zone agricole?

La disciplina regionale relativa all'edificazione nelle zone agricole forse non è compatibile con l'articolo 117 della Costituzione

La recente sentenza della Corte Costituzionale n. 38 del 15 marzo 2013, per quanto riferita ad alcune norme legislative della Provincia di Bolzano riguardanti l'attività commerciale, induce ad alcune riflessioni in merito alla disciplina delle zone agricole dettata dalla Regione Lombardia.

L'articolo 60 della legge regionale 11 marzo 2005 n. 12 stabilisce che i titoli abilitativi edilizi per edificare nelle zone agricole possono essere rilasciati solamente a determinati soggetti, vale a dire agli imprenditori agricoli professionali, ai titolari o ai legali rappresentanti delle imprese agricole, ai titolari o ai legali rappresentanti delle imprese agromeccaniche, e limitatamente ai territori di alcuni comuni ad altri imprenditori agricoli. Ove questa normativa venga applicata rigorosamente, dunque, chi intende iniziare un'attività agricola (e quindi non è ancora imprenditore agricolo o titolare di un'azienda) in Lombardia non può ottenere il titolo abilitativo edilizio per realizzare attrezzature agricole nelle zone destinate all'agricoltura.

Ci si domanda se una simile disciplina, dettata da una legge regionale, sia costituzionalmente legittima.

Se si esaminano la citata sentenza n. 38/2013 e le altre pronunce della Corte Costituzionale in essa richiamate, sorge inevitabilmente più di una perplessità.

Il ragionamento della Corte ha preso le mosse da una constatazione: ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera "e" della Costituzione, la materia "tutela della concorrenza" rientra nella sfera di competenza esclusiva dello Stato e, come già affermato nella precedente sentenza n. 299 del 2012, "non è una materia di estensione certa o delimitata, ma è

---

[*] Il presente contributo è pubblicato su "*AL - Trimestrale di informazione degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori Lombardi*", I Trimestre 2013, pag. 47.

configurabile come trasversale, *corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall'intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni*".
Fatto ciò, la Corte ha ribadito che la nozione di concorrenza "riflette quella operante in ambito comunitario e comprende … le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche".
L'articolo 60 della legge regionale n. 12/2005 sembra invece porre un vincolo al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale di quei soggetti che intendano intraprendere un'attività agricola nel territorio lombardo, e che a tal fine si trovino nella necessità di realizzare le relative attrezzature nell'ambito di zone classificate come agricole dagli strumenti urbanistici generali.
Il dubbio che tale norma invada la sfera di competenza dello Stato pare dunque più che giustificato, tanto più che ai sensi dell'articolo 120 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea "gli stati membri … agiscono nel rispetto dei principi di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza".
Sotto altro profilo, anche di recente la magistratura amministrativa ha riconosciuto l'illegittimità di norme di piano regolatore analoghe a quelle contenute nell'articolo 60 in esame, affermando che in forza della normativa statale vigente in materia "… l'unico requisito rilevante per il rilascio del permesso di costruire è …, oltre che la titolarità del diritto di proprietà sul fondo, la compatibilità urbanistico edilizia dell'intervento", e quindi "contrasta con i principi in materia urbanistica un atto [di diniego di titolo abilitativo edilizio] che … si fondi sulle qualità personali del richiedente, in quanto la qualità indebitamente richiesta assume valore ai soli fini dell'applicazione dei benefici economici previsti in favore dei coltivatori diretti dall'articolo 9 lettera a) della legge 28 gennaio 1977 n. 10. Ne consegue che l'elemento soggettivo relativo alla qualifica (agricoltore o imprenditore agricolo, o proprietario concedente il fondo in affitto) del richiedente il permesso di costruire in zona agricola è del tutto irrilevante, se il soggetto non

intende avvalersi dell'esonero del pagamento degli oneri per costruire" (T.A.R. Sicilia, Catania, Sezione I, 14 marzo 2101 n. 771).
Pare quindi giustificato anche il dubbio che l'articolo 60 della legge regionale contrasti con questi principi, e pertanto violi l'articolo 117 della Costituzione ai sensi del quale, nelle materie di legislazione concorrente come il governo del territorio, la potestà legislativa regionale deve essere esercitata nel rispetto dei principi fondamentali fissati dalla legge statale.