

Illegittimo il diniego di un permesso di costruire per un fabbricato residenziale rurale in zona agricola richiesto da un coltivatore diretto privo della qualifica soggettiva di imprenditore agricolo a titolo principale

T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 3 giugno 2025, n. 1023 - Pasca, pres.; Cucchiara, est. - Frisullo (avv. Tolomeo) c. Comune di Otranto (avv. De Giorgi Cezzi) e Regione Puglia (n.c.).

Edilizia e urbanistica - Permesso di costruire - Per un fabbricato residenziale rurale in zona agricola (alloggio braccianti) - Istanza presentata da un coltivatore diretto - Rilascio - Diniego - Esclusivo riferimento al fatto che l'interessato è privo della qualifica soggettiva di imprenditore agricolo a titolo principale - Illegittimità - Ragioni.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato in data 20 giugno 2023 e depositato in data 10 luglio 2023, il ricorrente ha impugnato gli atti a mezzo dei quali il Comune di Otranto ha disposto il diniego definitivo in ordine all'istanza presentata in data 22 marzo 2021 per la realizzazione di un immobile abitativo in zona a destinazione agricola.

1.2. In particolare, il ricorrente, nella sua qualità di piccolo imprenditore agricolo e, nella specie, di coltivatore diretto, con istanza del 22 marzo 2021, richiedeva all'Amministrazione comunale il rilascio di un permesso di costruire a titolo gratuito per l'edificazione di un'abitazione da destinare ad alloggio dei braccianti impiegati nell'attività, da realizzarsi presso un terreno ricompreso nel Piano Regolatore Generale (PRG) del Comune di Otranto in zona E4 (agricola produttiva normale), nell'ambito della quale, secondo l'art. 64 delle Norme Tecniche di Attuazione (NTA), è consentita la realizzazione di "abitazioni per gli addetti alla conduzione delle aziende agricole (imprenditore e dipendenti) nei soli casi e con le limitazioni previste dall'art. 9 della L.R. n. 6/79".

1.3. Riferisce il ricorrente che, in un primo momento, la Regione Puglia comunicava la non assentibilità dell'istanza, in quanto priva del parere di idoneità tecnico-produttiva di cui all'art. 9, co. 6, l.r. 6/1979. Tale rilievo veniva, tuttavia, superato dall'Amministrazione con nota del 13 settembre 2022, con la quale veniva dato atto della non necessità di detto parere per i progetti a destinazione abitativa. Nella medesima nota, tuttavia, la Regione evidenziava l'incompatibilità del progetto sotto il profilo paesaggistico, stante la sua interferenza con un'area di rispetto boschi. A seguito di ulteriore esame del progetto anche tale obiezione veniva superata, stante la rilevata insussistenza di effettivi profili di interferenza dell'intervento con il bene paesaggistico.

1.4. Successivamente, con nota prot. n. 5299 del 16 marzo 2023, il Comune trasmetteva il preavviso di rigetto ex art. 10 bis l. 241/1990, rappresentando l'insussistenza delle condizioni per il rilascio del permesso di costruire a titolo gratuito, non rientrando il ricorrente nella categoria dell'imprenditore agricolo professionale.

1.5. Il ricorrente in data 31 marzo 2023 faceva pervenire le proprie osservazioni, con le quali deduceva, in particolare, l'inidoneità delle circostanze indicate dal Comune nel preavviso ex art. 10 bis l. 241/1990 a giustificare il rigetto dell'istanza, vertendo unicamente sulla questione relativa alla gratuità o meno del titolo edilizio e non precludendo, invece, l'assenso al progetto.

1.6. Ad esito del procedimento, il Comune di Otranto – Ufficio Tecnico Comunale – Area Tecnica, con determinazione prot. n. 9533 del 21 aprile 2023, rigettava in via definitiva l'istanza, evidenziando, in sintesi, che: "l'art. 17 del DPR n. 380/2001 e s.m.i. stabilisce l'esonero dal contributo di costruzione ""per gli 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, ai sensi dell'articolo 12 della legge 9 maggio 1975, n. 153 (ora all'art. 1, comma 1 del d.lgs. n. 99 del 2004 e all'articolo 2135 del codice civile)"" e in quanto il soggetto titolare della domanda presentata risulta avere la qualifica di Coltivatore Diretto; Atteso pertanto che la domanda non può essere accolta, risultando necessario per tali ragioni rigettare l'istanza presentata inerente il "Permesso Di Costruire per la realizzazione di una abitazione rurale in loc. Pozzello, Fg. 4, p.lla 380 e 260".

2. Il ricorrente ha, pertanto, impugnato innanzi a questo TAR il suddetto provvedimento di diniego, unitamente agli atti connessi, chiedendone l'annullamento sulla scorta dei seguenti motivi di ricorso:

– "violazione e falsa applicazione artt. 1, co. 2-bis e 10 bis L.n. 241/1990. sviamento".

Con il primo motivo di doglianza, parte ricorrente ha contestato la violazione del principio di leale collaborazione e buona fede di cui all'art. 1, co. 2 bis, l. 241/1990 e, altresì, delle norme che regolano il preavviso di rigetto ex art. 10 bis l. 241/1990, avendo ricevuto, nel corso del provvedimento, molteplici preavvisi di rigetto relativi a questioni differenti e, tuttavia, immediatamente valutabili sin dal momento della presentazione dell'istanza.

– "violazione e falsa applicazione art. 9 LR n. 6/1979 e ss.mm. e art. 17 DPR n. 380/01 e ss.mm.".



Con il secondo motivo di ricorso, il ricorrente ha contestato l'illegittimità del provvedimento di diniego sotto molteplici profili al fine di censurare l'erroneità della determinazione finale assunta dall'Amministrazione comunale. In particolare, secondo il ricorrente, le ragioni poste dal Comune a fondamento del diniego, oltre a determinare l'ulteriore violazione dell'art. 10 bis l. 241/1990 (difettando la valutazione delle osservazioni rese dal ricorrente nel contraddittorio procedimentale), non potrebbero considerarsi idonee a giustificare il rigetto dell'istanza di rilascio del permesso di costruire, rilevando solo ai fini della gratuità o meno del titolo. Il ricorrente ha, inoltre, sostenuto la sussistenza delle condizioni per il rilascio del permesso di costruire a titolo gratuito.

2.1. Il Comune di Otranto si è costituito in data 25 luglio 2023 per resistere al ricorso. La Regione Puglia, regolarmente intimata, non si è costituita in giudizio.

2.2. In data 8 aprile 2025, il Comune ha provveduto al deposito di documentazione.

2.3. Con memoria depositata in data 19 aprile 2025, il ricorrente ha ribadito e ulteriormente argomentato in ordine alle difese spiegate, anche alla luce della documentazione versata in atti da parte del Comune.

2.4. Il Comune di Otranto ha depositato una memoria difensiva in data 19 aprile 2025. L'Amministrazione, in particolare, ha provveduto alla ricostruzione delle vicende di causa e della normativa di riferimento, al fine di evidenziare, in primo luogo, che l'art. 64 delle NTA al PRG non attribuirebbe ai coltivatori diretti la possibilità di realizzare edifici a destinazione abitativa in zona agricola, ragione per cui il ricorso dovrebbe ritenersi inammissibile, non avendo il ricorrente impugnato detta disposizione. Nel merito il Comune ha dedotto l'infondatezza del ricorso, replicando alle censure formulate da parte del ricorrente.

2.5. Il Comune di Otranto ha depositato una memoria di replica in data 29 aprile 2025, con la quale ha ribadito e ulteriormente suffragato le precedenti difese.

2.6. In data 29 aprile 2025, il ricorrente ha depositato una memoria, con la quale ha, in primo luogo, replicato all'eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dal Comune nella memoria del 19 aprile 2025, deducendone l'infondatezza. Il ricorrente, in particolare, ha affermato l'insussistenza di ragioni tali da imporre la necessaria impugnazione dell'art. 64 delle NTA del PRG, in quanto detta disposizione, diversamente dalla tesi sostenuta dal Comune, consentirebbe l'edificazione anche ai coltivatori diretti, difettando, quindi, di portata lesiva. Il ricorrente ha, inoltre, replicato alle ulteriori deduzioni dell'Amministrazione comunale e insistito nelle difese e nelle richieste formulate.

2. Ad esito dell'udienza pubblica del 20 maggio 2025, il Collegio ha trattenuto la causa in decisione.

3. Preliminarmente deve essere respinta l'eccezione formulata dalla difesa del Comune di Otranto nella memoria del 19 aprile 2025, con la quale è stata dedotta l'inammissibilità del ricorso per non aver il ricorrente impugnato, unitamente all'atto di diniego dell'istanza edilizia, anche il provvedimento di approvazione delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano Regolatore Generale del Comune di Otranto.

3.1. Sul punto è sufficiente rilevare che, a mezzo del ricorso, il ricorrente non ha in alcun modo inteso contestare il contenuto o la legittimità dell'art. 64 delle NTA, avendo, piuttosto, sostenuto che proprio detta disposizione giustificerebbe l'accoglimento dell'istanza. Per tale ragione non può ritenersi che il ricorrente fosse tenuto, ai fini dell'ammissibilità del ricorso, ad impugnare l'atto di approvazione delle NTA, rilevando la questione relativa all'esatta interpretazione dell'art. 64 unicamente ai fini della decisione di merito del ricorso e, quindi, della valutazione della fondatezza o meno della domanda.

4. Ciò premesso, il ricorso è fondato e deve, pertanto, essere accolto nei limiti e nei sensi di cui in motivazione.

4.1. Il Collegio ritiene di dover procedere, in primo luogo, all'esame delle censure proposte con il secondo motivo di ricorso, avendo queste ad oggetto le ragioni poste dall'Amministrazione comunale a fondamento della determinazione di rigetto dell'istanza.

4.2. In particolare, con il secondo motivo di ricorso è stata censurata l'illegittimità nel merito della decisione di rigetto assunta dal Comune di Otranto. In particolare, secondo il ricorrente, il Comune, non tenendo conto delle osservazioni rese nel contraddittorio procedimentale, avrebbe indebitamente respinto l'istanza edilizia non per ragioni legate all'incompatibilità sotto il profilo urbanistico del progetto (dato che le condizioni poste dall'art. 64 delle NTA risulterebbero rispettate), ma unicamente per la ritenuta impossibilità di rilasciare un permesso a titolo gratuito. Il ricorrente, quindi, ha evidenziato che tale sola ragione non avrebbe potuto giustificare il rigetto dell'istanza e, in ogni caso, ha dedotto la sussistenza delle condizioni per il rilascio del permesso di costruire a titolo gratuito.

4.3. Le censure sono fondate nei sensi e nei termini che seguono.

4.4. Nel provvedimento impugnato, il Comune di Otranto, richiamate le disposizioni dell'art. 64 delle NTA al PRG, della legge regionale 6/1979 e dell'art. 17 d.P.R. 380/2001, ha, in sintesi, rigettato l'istanza formulata dal ricorrente, in quanto la suddetta normativa consentirebbe il rilascio del permesso di costruire a titolo gratuito solo al soggetto che riveste la qualità di imprenditore agricolo a titolo principale, mentre il ricorrente avrebbe unicamente la qualifica di coltivatore diretto. Nelle memorie prodotte in giudizio, inoltre, la difesa dell'Amministrazione comunale ha sostenuto che il provvedimento di diniego sarebbe giustificato anche sulla base del rilievo per cui l'art. 64 della NTA non consentirebbe la realizzazione di edifici con destinazione abitativa in zona agricola ai coltivatori diretti, risultando la sua applicazione limitata ai soli imprenditori agricoli a titolo principale.

4.5. Tale ultima tesi, a prescindere da ogni valutazione in ordine alla possibilità di riferirla al contenuto motivazionale del

provvedimento impugnato (non integrando, piuttosto, un'inammissibile forma di motivazione postuma), è, in ogni caso, infondata.

4.6. Secondo la consolidata giurisprudenza di questo TAR (dalla quale non si ravvisano ragioni per discostarsi), né nella normativa nazionale né in quella regionale è possibile riscontrare un divieto assoluto all'edificazione con scopo abitativo in zona agricola, ragione per cui il regime edilizio di opere di tal genere deve essere valutato con riferimento alle previsioni dello strumento urbanistico vigente nel singolo Comune (cfr. *ex multis* sentenza n. 641 del 17.4.2025: “4.2. Consolidata giurisprudenza di questo TAR (dalla quale non si ravvisano ragioni per discostarsi) ha già affrontato la questione relativa all'esatta individuazione delle opere di edilizia a scopo abitativo assentibili in zona agricola, concludendo per la necessità di dover fare riferimento alle previsioni dello strumento urbanistico vigente a livello comunale, senza che il loro novero possa considerarsi circoscritto alle sole ipotesi previste dall'art. 51, lett. g-bis, l.r. 56/1980 (in quanto disposizione riferita ai soli fabbricati con destinazione produttiva), né limitate dalla mancata adozione dei Piani Pluriennali di Attuazione di cui all'art. 9 l.r. 6/1979, trattandosi di strumenti urbanistici il cui obbligo di adozione è ad oggi venuto meno”).

4.7. Ciò posto, l'art. 64 delle NTA del PRG del Comune di Otranto, come prodotto in atti, stabilisce, per quanto di interesse, che: “Nella zona E1 sono consentite: a) abitazioni per gli addetti alla conduzione delle aziende agricole (imprenditori e dipendenti) nei soli casi e con le limitazioni previste dall'art. 9 della L.R. n. 6/79 e successive modificazioni ed integrazioni e dell'art. 51 lett. g) della L.R. n. 56/80” e che “Nelle zone E1 gli interventi consentiti, di cui ai commi precedenti, sono autorizzati attraverso concessione edilizia diretta agli imprenditori agricoli singoli od associati ai sensi dell'art. 9 della legge n. 10/77 e dell'art. 9 della legge regionale n. 6/79”.

4.8. L'art. 9 della l.r. n. 6/1979 (richiamato dall'art. 64 delle NTA) a sua volta stabilisce, per quanto di rilievo ai fini dello svolgimento dell'attività edilizia, che: “La condizione di imprenditore agricolo a titolo principale, singolo o associato, di cui alla lettera a) dell'art. 9 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, o di coltivatore diretto e bracciante agricolo è riconosciuta su richiesta dell'interessato dal Comitato Consultivo di cui all'art. 11 della l.r. 3.3.78 n. 15 e successive modifiche.

Le caratteristiche della residenza in funzione delle esigenze dell'imprenditore agricolo, o associato, di cui alla lettera a) dell'art. 9 della legge 28-1-77, n. 10, o del coltivatore diretto e del bracciante agricolo, sono quelle di cui alle disposizioni vigenti in materia di edilizia economica e popolare (TU approvato con RD 28-4-1938, n. 1165 e successive modificazioni ed integrazioni)”.

4.9. Rileva, inoltre, anche l'art. 17 della delibera del Commissario *ad acta* del 20 aprile 2021 (richiamato direttamente nel provvedimento di diniego), secondo cui hanno titolo ad edificare in zona agricola l'imprenditore agricolo professionale, il coltivatore diretto e il bracciante agricolo.

4.10. In base alla lettura delle disposizioni sopra richiamate, pertanto, non può che ritenersi che l'art. 64 delle NTA del PRG del Comune di Otranto consenta l'edificazione a scopo abitativo (per esigenze di conduzione del fondo) anche ai coltivatori diretti.

4.11. L'art. 64 delle NTA, infatti, si applica a tutti gli imprenditori agricoli individuati dall'art. 9 della legge regionale n. 6/1979, norma nella quale è richiamata non soltanto la figura dell'imprenditore agricolo a titolo principale, ma anche del coltivatore diretto. Inoltre, anche il coltivatore diretto riveste la qualifica di imprenditore agricolo, in quanto così espressamente stabilito dall'art. 2135 cod. civ. (tant'è che parte ricorrente, in allegato al ricorso, ha prodotto copia della visura camerale dalla quale risulta la regolare iscrizione al registro dei piccoli imprenditori con qualifica di coltivatore diretto).

4.12. Per tale ragione, le affermazioni formulate dalla difesa dell'Amministrazione comunale, ove si sostiene che l'art. 64 delle NTA consentirebbe l'edificazione solo all'imprenditore agricolo a titolo principale sono infondate, potendosi applicare detta norma anche ai coltivatori diretti, categoria nella quale pacificamente rientra il ricorrente.

4.13. Quanto, invece, all'ulteriore questione relativa alla possibilità di accedere al rilascio del permesso edilizio a titolo gratuito, l'art. 9, co. 2, l.r. 6/1979 stabilisce che: “Il contributo di cui all'art. 3 della legge statale n. 10 del 28.1.77 non è dovuto per le opere, gli interventi, le modifiche e gli impianti previsti dall'art. 9 della citata legge”.

4.14. A sua volta, l'art. 9 della legge n. 10/1997, nella parte di interesse, stabilisce che: “Il contributo di cui al precedente articolo 3 non è dovuto: a) per le opere da realizzare nelle zone agricole, ivi comprese le residenze, in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo principale, ai sensi dell'articolo 12 della legge 9 maggio 1975, n. 153”. Deve, peraltro, sottolinearsi che, pur risultando ad oggi la legge n. 10/1977 superata alla luce dell'entrata in vigore del d.P.R. 380/2001, l'art. 17, co. 3, lett. a) di detto d.P.R. contiene una previsione sostanzialmente analoga (cfr. TAR Bari, Sez. III, sent. n. 1001 del 9 luglio 2015), limitando l'esenzione dal contributo di costruzione 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, ai sensi dell'articolo 12 della legge 9 maggio 1975, n. 153”.

4.15. Di conseguenza, l'esenzione dal contributo di costruzione, sia in base alla previgente disciplina di cui alla legge n. 10/1997 sia in base al vigente d.P.R. 380/2001, deve ritenersi riferita solo ai titoli rilasciati in favore di imprenditori agricoli a titolo principale (qualifica che il ricorrente non deduce di avere) e non anche nei confronti dei coltivatori diretti.

4.16. In ogni caso, pur dovendosi, quindi, rilevare la correttezza nel merito delle considerazioni sul regime impositivo del

titolo contenute nel provvedimento impugnato, il Collegio, conformemente a quanto contestato da parte del ricorrente, non ritiene che tale sola ragione potesse giustificare il rigetto dell'istanza.

4.17. Il rilievo in questione, infatti, non individua una circostanza radicalmente impeditiva al rilascio del provvedimento richiesto dal ricorrente (a fronte della quale, pertanto, l'Amministrazione null'altro avrebbe potuto disporre), ma incide unicamente sul regime economico-impositivo del provvedimento finale.

4.18. Per tale ragione l'Amministrazione comunale, pur avendo il ricorrente formulato istanza per il rilascio del permesso a titolo gratuito, anche in ossequio al principio di leale collaborazione di cui all'art. 1, co. 2 bis, l. 241/1990 (e dei suoi precipitati applicativi, quali, in particolare, il disposto dell'art. 6, co. 1, lett. b, l. 241/1990, a mente del quale, il responsabile del procedimento può chiedere “*la rettifica di dichiarazioni o istanze erranee o incomplete*”), avrebbe dovuto rappresentare la possibilità di accoglierla a titolo oneroso, verificando l'eventuale disponibilità del ricorrente a procedere in tal senso (come anche evidenziato dal ricorrente stesso nelle osservazioni rese a seguito del preavviso ex art. 10 bis l. 241/1990).

4.19. Per quanto detto, il secondo motivo di ricorso è fondato, in quanto, da una parte, l'art. 64 delle NTA del PRG comunale risulta applicabile anche ai coltivatori diretti e, dall'altra, non potendosi giustificare il diniego opposto dall'Amministrazione unicamente per aver il ricorrente richiesto il rilascio del permesso a titolo gratuito, dovendosi, quindi, concludere per l'illegittimità del provvedimento prot. n. 9533 del 21 aprile 2023.

5. L'accoglimento del secondo motivo di ricorso, avendo ad oggetto le ragioni di merito poste dall'Amministrazione a fondamento della determinazione finale di diniego, giustifica l'assorbimento delle ulteriori censure spiegate, afferenti a profili di carattere formale.

6. In conclusione, il ricorso deve essere accolto nei limiti e nei sensi di cui in motivazione, con conseguente annullamento della determinazione del Comune di Otranto – Ufficio Tecnico Comunale – Area Tecnica prot. n. 9533 del 21 aprile 2023, fatto salvo il potere/dovere dell'Amministrazione di procedere al riesame dell'istanza presentata dal ricorrente nel rispetto di quanto precisato nella presente sentenza.

7. In applicazione del criterio della soccombenza il Comune di Otranto deve essere condannato alla refusione delle spese di lite, liquidate come da dispositivo, in favore di parte ricorrente. Deve, invece, disporsi l'integrale compensazione delle spese nei confronti della Regione Puglia, stante la sua sostanziale estraneità rispetto alle ragioni di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce – Sezione Prima definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti e nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla la determinazione del Comune di Otranto – Ufficio Tecnico Comunale – Area Tecnica prot. n. 9533 del 21 aprile 2023.

Condanna il Comune di Otranto al pagamento in favore del ricorrente delle spese di lite nella misura di € 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre accessori di legge.

Compensa le spese di lite tra le restanti parti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)