

T.A.R. Toscana Firenze Sez. I, Sent., 19-01-2010, n. 57

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 344 del 2007, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

B.S.E., A.M.P., G.P., Azienda **Agricola** C. s.s. di B.P. e L.A., tutti rappresentati e difesi dall'avv. Duccio Maria Traina, con domicilio eletto presso Duccio Maria Traina in Firenze, via Lamarmora n. 14;

contro

- Comune di Capalbio, rappresentato e difeso dall'avv. Nicola Tamburro, con domicilio eletto presso Mauro Montini in Firenze, via dei Rondinelli n. 2;

- Provincia di Grosseto, rappresentata e difesa dagli avv. Stefania Sorrenti e Chiara Canuti, con domicilio eletto presso Segreteria T.A.R. in Firenze, via Ricasoli n. 40;

per l'annullamento

A) con l'atto introduttivo del giudizio:

- della delibera C.C. 31.12.2006 n. 46 recante "sospensione temporanea efficacia previsioni di P.R.G. nelle zone "E1" ed "E2";

B) con motivi aggiunti depositati il 9/5/2007 (dai sigg. A.M.P. e G.P.) ed il 23/5/2007 (dalla sig.ra S.E.B. e dall'Azienda **Agricola** C.s.s. di B.P. e L.A.), rispettivamente:

- dei provvedimenti 1.3.2007, prot. 2732 (relativo a P.A.M.) e 12.3.2007, prot. 3202 (relativo a P.G.), di identico tenore, con cui è stata respinta la domanda di approvazione del P.M.A.A. presentato dai ricorrenti, nonché dei presupposti pareri (anch'essi di identico tenore) della Provincia di Grosseto 8.6.2006, prot. 75275 e 9.6.2006, prot. 76434, e di ogni atto connesso, se lesivo;

dei provvedimenti 12.3.2007, prot. 3201 (relativo a B.S.E.) e 12.3.2007, prot. 3203 (relativo all'Azienda **Agricola** C.), di identico tenore, con cui è stata respinta la domanda di approvazione del P.M.A.A. presentato dalle ricorrenti, nonché dei presupposti pareri (anch'essi di identico tenore) della Provincia di Grosseto 9.6.2006, prot. 76561 e

9.6.2006, prot. 76373, e di ogni atto connesso, se lesivo;

C) con motivi aggiunti depositati il 28/11/2008 dalla sola sig.ra S.E.B.:

- del Piano Strutturale di Capalbio adottato ed approvato con delibere del Consiglio Comunale 28.5.2007 n. 26 e 3 luglio 2008 n. 25 e degli atti connessi.

Visti il ricorso ed i motivi aggiunti, con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Capalbio;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Grosseto;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 novembre 2009 il dott. Carlo Testori e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Svolgimento del processo

1) Le parti ricorrenti hanno presentato al Comune di Capalbio, rispettivamente in data 28/12/2005 (B.), 2/1/2006 (P.), 3/1/2006 (P.), 19/1/2006 (Azienda **Agricola** Capalbio), distinte domande, relative a fondi **agricoli** di cui le predette parti sono titolari, finalizzate all'approvazione di Programmi di **miglioramento** **agricolo** ambientale (di cui all'art. 4 della L.R. n. 64/1995) ed al rilascio dei connessi permessi di costruire riguardanti strutture abitative e di servizio da realizzare sui fondi in questione.

Con deliberazione n. 46 del 31/12/2006 il Consiglio Comunale di Capalbio ha però disposto "la sospensione temporanea ed immediata, per la durata di mesi cinque da oggi, della efficacia delle previsioni di cui alle N.T.A. delle zone **agricole**, approvate con atto consiliare n. 39 del 30.08.2002, limitatamente alle disposizioni riguardanti le nuove edificazioni ricadenti nelle zone E1 ed E2 del P.R.G. vigente".

Contro tale atto le parti ricorrenti hanno presentato il ricorso in epigrafe, in cui sono formulate censure di violazione di legge ed eccesso di potere sotto diversi profili.

Si è costituito in giudizio il Comune di Capalbio che ha ampiamente controdedotto e chiesto la reiezione del gravame perché infondato.

Nella camera di consiglio del 28 marzo 2007 questo Tribunale, con ordinanza n. 296, ha respinto la domanda incidentale di sospensione della deliberazione impugnata.

2) Con determinazioni a firma del Responsabile del Settore tecnico n. 57 dell'1/3/2007 e nn. 838485 del 12/3/2007 il Comune di Capalbio ha disposto di non approvare i Programmi di **miglioramento** **agricolo** **ambientale** (PMAA) rispettivamente presentati dalla sig.ra A.M.P., dall'Azienda **Agricola** Capalbio, dal sig. G.P. e dalla sig.ra S.E.B..

Tali provvedimenti, unitamente ai presupposti pareri negativi espressi dalla Provincia di Grosseto, sono stati impugnati dagli interessati con due distinti atti di motivi aggiunti depositati il 9 e il 23/5/2007.

Per resistere a questa ulteriore azione impugnatoria si è costituita in giudizio anche la predetta Provincia.

3) Con un successivo atto di motivi aggiunti, depositato il 28/11/2008, la sola sig.ra S.E. B. ha esteso l'impugnazione, nel giudizio già pendente, al Piano Strutturale di Capalbio (adottato e approvato, rispettivamente, con deliberazioni consiliari nn. 26/2007 e 25/2008), nella parte in cui preclude alla ricorrente la possibilità di realizzare le strutture aziendali ritenute necessarie per la conduzione del fondo di sua proprietà.

4) La difesa dell'A.C. di Capalbio ha depositato memorie in data 4/12/2008 e 6/11/2009; la difesa della Provincia di Grosseto ha prodotto scritti difensivi e documentazione il 29/10/2009; la difesa delle parti ricorrenti ha depositato una memoria comune ad altri ricorsi trattati nell'udienza del 18 novembre 2009, in cui la causa è passata in decisione.

Motivi della decisione

1) Vanno innanzitutto esaminate le eccezioni di inammissibilità e improcedibilità delle diverse azioni impugnatorie proposte con l'atto introduttivo del giudizio e con i successivi motivi aggiunti, formulate dalla difesa del Comune di Capalbio.

L'A.C. resistente ha sostenuto, in primo luogo, che sono inammissibili i motivi aggiunti proposti con due distinti atti depositati, rispettivamente, il 9 e il 23/5/2007 contro le determinazioni dirigenziali con cui il Comune ha disposto di non approvare i PMAA presentati dai ricorrenti; ciò in quanto il ricorso collettivo è ammissibile quando investe provvedimenti anche distinti, ma tra loro connessi, mentre nel caso in esame gli atti in questione (e quelli ad essi presupposti) si riferiscono a situazioni diverse, non suscettibili di trattazione comune. L'inammissibilità delle impugnazioni così proposte determinerebbe il venir meno dell'interesse alla decisione sia del ricorso originariamente presentato contro la deliberazione consiliare n. 46/2008, sia della successiva impugnazione (da parte della sola sig.ra B.) del Piano Strutturale.

Il Collegio osserva che gli atti impugnati con i motivi aggiunti depositati il 9 e il 23/5/2007 sono connessi non solo sotto il profilo soggettivo (in quanto provengono dalle medesime Amministrazioni comunale e provinciale), ma anche per quanto riguarda le censure formulate contro di essi dalle parti ricorrenti, che sono sostanzialmente comuni.

L'ammissibilità di un ricorso collettivo/cumulativo va valutata con ragionevolezza e senza formalismi (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 4 ottobre 2006 n. 5906) e va dunque esclusa solo laddove sussista il concreto rischio che la formulazione del ricorso con tali modalità possa pregiudicare - in termini di confusione o eccessivo aggravamento - il corretto svolgimento del processo; nel caso in esame tale rischio non appare sussistente e dunque, a fronte degli elementi di connessione obiettivamente ravvisabili tra gli atti impugnati e le posizioni coinvolte (pur diversi tra di loro, ma comunque non in conflitto), non sussistono ragioni per dichiarare l'inammissibilità delle impugnazioni proposte.

La difesa del Comune resistente ha poi eccepito l'improcedibilità delle impugnazioni promosse (con l'atto introduttivo del giudizio e con i motivi aggiunti presentati nel maggio 2007) dai ricorrenti A.M.P., G.P. ed Azienda **Agriola** C. perché, non avendo essi impugnato la disciplina del sopravvenuto Piano Strutturale (che preclude loro ogni possibilità edificatoria), non potrebbero mai ottenere il rilascio del permesso di costruire necessario per realizzare le strutture progettate sui rispettivi fondi.

Anche questa eccezione va disattesa, tenuto conto che l'art. 49 della disciplina del Piano Strutturale fa salvi, al comma 3, i PMAA approvati alla data di adozione del piano predetto, intervenuta il 28/5/2007; i PMAA presentati dai predetti ricorrenti sono stati respinti dal Comune resistente con provvedimenti datati 1 e 12/3/2007; una diversa determinazione, a tale data, avrebbe consentito agli interessati di giovare della salvezza di cui al citato art. 49.3; in relazione a quanto sopra non si può negare che permanga in capo ai ricorrenti un interesse alla decisione della causa nel merito, se non altro a fine risarcitori (e ciò con riferimento sia ai provvedimenti impugnati con i motivi aggiunti, sia alla deliberazione impugnata con il ricorso originario).

2) Con l'atto introduttivo del giudizio i ricorrenti hanno impugnato la deliberazione n. 46 del 31/12/2006 con cui il Consiglio Comunale di Capalbio ha disposto "la sospensione temporanea ed immediata, per la durata di mesi cinque da oggi, della efficacia delle previsioni di cui alle N.T.A. delle zone **agricole**, approvate con atto consiliare n. 39 del 30.08.2002, limitatamente alle disposizioni riguardanti le nuove edificazioni ricadenti nelle zone E1 ed E2 del P.R.G. vigente". A fondamento di tale deliberazione la predetta Amministrazione ha richiamato l'art. 21quater della legge n. 241/1990 a tenore del quale "L'efficacia ovvero l'esecuzione del provvedimento amministrativo può essere sospesa, per gravi ragioni e per il tempo strettamente necessario, dallo stesso organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge" (comma 2).

Secondo la difesa dei ricorrenti - che richiama l'art. 29 della medesima legge (sostituito dall'art. 19 della legge n. 15/2005, che ha introdotto anche il citato art. 21quater) - detta norma non era però applicabile in mancanza di un suo recepimento da parte del legislatore regionale; un potere di sospensione del genere di quello esercitato dal Comune di Capalbio non è previsto dalla L.R. n. 1/2005, né è riconducibile ad un potere di sospensione dei propri atti attribuito in via generale alla P.A. In relazione a quanto prospettato in proposito dalle parti negli scritti difensivi e nella discussione orale il Collegio osserva quanto segue:

- l'art. 22 della legge n. 15/2005 dispone: "Fino alla data di entrata in vigore della disciplina regionale di cui all'articolo 29, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, come sostituito dall'articolo 19 della presente legge, i procedimenti amministrativi sono regolati dalle leggi regionali vigenti. In mancanza, si applicano le disposizioni della legge n. 241 del 1990 come modificata dalla presente legge"; ciò significa che la previsione di

cui all'art. 21quater, se non espressamente recepita dalla legislazione regionale, poteva comunque trovare applicazione in sede locale se mancava una disciplina regionale vigente che regolasse lo specifico procedimento di cui si discute; così però non era nel caso di specie, dovendosi fare riferimento alla disciplina dettata dalla L.R. n. 1/2005 per quanto riguarda la materia urbanistica ed alla L.R. n. 9/1995 (applicabile anche ai Comuni in base al disposto di cui all'art. 63 comma 2), per quanto riguarda il procedimento amministrativo: e in nessuna delle due leggi citate si rinviene una disposizione di carattere generale attributiva del potere di sospendere gli atti amministrativi;

- da ciò consegue che non è pertinente il richiamo all'art. 21quater della legge n. 241/1990 contenuto nella deliberazione impugnata; contrariamente però a quanto sostenuto dai ricorrenti il Collegio ritiene che il provvedimento sospensivo adottato dal Comune di Capalbio trova comunque sufficiente supporto nella considerazione che va riconosciuto alla P.A. un potere generale di sospensione dei propri atti; potere che la giurisprudenza (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 9 ottobre 2003 n. 6038; T.A.R. Marche, Sez. I, 14 dicembre 2007 n. 1887; T.A.R. Lazio, Sez. III, 19 luglio 2006 n. 6050; T.A.R. Pescara 3 marzo 2005 n. 92) ha ritenuto esistente anche prima che trovasse positivo riconoscimento nell'art. 21quater e che, sebbene spesso ricondotto alla previsione di cui all'art. 7 comma 2 della legge n. 241/1990, appare espressivo di un più generale potere di autotutela cautelare, sostanzialmente finalizzato a garantire il buon andamento dell'attività amministrativa; potere che può essere esercitato anche nel caso in cui (come nella fattispecie in esame) non possa trovare applicazione la specifica disciplina dettata dall'art. 21quater, purché sussistano preminenti ragioni di pubblico interesse.

Riconosciuta l'esistenza di un tale potere, risultano inconferenti le censure (rubricate al n. 2 dell'atto introduttivo) circa l'inapplicabilità dell'art. 21quater ai piani urbanistici: la legittimità dell'impugnata sospensione va quindi valutata in relazione alle motivazioni che il Comune resistente ha addotto a sua giustificazione.

Nella deliberazione consiliare n. 46/2006 le ragioni della scelta operata dall'A.C. di Capalbio sono diffusamente illustrate e (in estrema sintesi) si sostanziano nell'esigenza di tutelare le caratteristiche del territorio **agricolo** comunale - minacciate da interventi di frazionamento aziendale e da utilizzazioni a scopi edificatori conseguenti, in particolare, alla presentazione di numerosi programmi di **miglioramento** **agricolo** ambientale suscettibili di alterare la maglia poderale tradizionale e di imporre carichi urbanistici crescenti - in attesa del completamento del procedimento di formazione del Piano Strutturale avviato con deliberazione C.C. n. 47/2003.

Già nell'agosto 2005 tale problematica aveva formato oggetto di una nota (n. 79053) con cui la Provincia di Grosseto segnalava al predetto Comune che nel territorio comunale si era registrato un numero crescente di domande relative a PMAA "presentate da aziende di ridotta consistenza totalmente prive di fabbricati rurali con previsione di nuovi edifici con destinazione abitativa e di annessi **agricoli**" connessa ad un fenomeno di frazionamento fondiario suscettibile di comportare "profonde modificazioni e alterazioni ai caratteri distintivi della Unità di Paesaggio di appartenenza, così come definiti dal Piano Territoriale di Coordinamento vigente...". Con deliberazione n. 11 del 3/2/2006 la G.C. di Capalbio ha disposto di avviare, ai sensi degli artt. 15 ss. della L.R. n. 1/2005, il procedimento per l'approvazione di una "variante urbanistica con conseguente modifica delle norme tecniche che disciplinano il territorio **agricolo**"; ciò allo scopo di introdurre "una disciplina più restrittiva di quella vigente che possa valere quale "norma

di salvaguardia" in attesa dell'approvazione del Piano Strutturale e del relativo Regolamento Urbanistico o di una variante generale del territorio aperto anticipatrice del R.U., al fine di salvaguardare l'ambiente e il paesaggio agrario, valorizzando l'economia rurale". Con successiva deliberazione n. 6 del 10/2/2006 il C.C. di Capalbio ha proceduto all'adozione della variante al PRG denominata "L.R.T. /2005 - norme di salvaguardia del territorio aperto", contro la quale sono stati presentati numerosi ricorsi, accolti da questo TAR nel dicembre 2006, con conseguente annullamento della variante in questione. La deliberazione consiliare n. 46 è di pochi giorni successiva a tali sentenze.

In tale quadro la decisione dell'Amministrazione di disporre "la sospensione temporanea ed immediata, per la durata di mesi cinque da oggi, della efficacia delle previsioni di cui alle N.T.A. delle zone **agricole**, approvate con atto consiliare n. 39 del 30.08.2002, limitatamente alle disposizioni riguardanti le nuove edificazioni ricadenti nelle zone E1 ed E2 del P.R.G. vigente" si configura come scelta di merito riguardante la politica urbanistica comunale che, per quanto opinabile, non risulta affatto priva di un adeguato supporto motivazionale riferito a preminenti ragioni di pubblico interesse.

Le censure formulate contro l'impugnata deliberazione C.C. n. 46/2006 risultano dunque infondate; l'impugnazione proposta con l'atto introduttivo del giudizio va conseguentemente respinta.

3) Con determinazioni a firma del Responsabile del Settore tecnico n. 57 dell'1/3/2007 e nn. 838485 del 12/3/2007 il Comune di Capalbio ha disposto di non approvare i Programmi di **miglioramento** **agricolo** ambientale (PMAA) rispettivamente presentati dalla sig.ra A.M.P., dall'Azienda **Agricola** C., dal sig. G.P. e dalla sig.ra S.E.B..

Tali provvedimenti, unitamente ai presupposti pareri negativi espressi dalla Provincia di Grosseto, sono stati impugnati dagli interessati con due distinti atti di motivi aggiunti depositati il 9 e il 23/5/2007, in cui vengono formulate censure pressoché integralmente comuni, che possono essere così sintetizzate:

- l'A.C. resistente non ha tenuto conto delle deduzioni presentate dai ricorrenti prima del preavviso di diniego;

- i pareri espressi dalla Provincia (comunque non vincolanti per il Comune) esorbitano dalle attribuzioni della Provincia stessa e non evidenziano ragioni ostative all'accoglimento delle richieste dei ricorrenti.

La prima censura è infondata, posto che sia i preavvisi di rigetto del 12/1/2007, sia i provvedimenti impugnati fanno specifico riferimento alle note trasmesse dai ricorrenti e pervenute al Comune di Capalbio il 20/12/2006.

Quanto alla seconda censura il Collegio osserva:

- i provvedimenti impugnati con i motivi aggiunti ed i presupposti pareri negativi della Provincia di Grosseto sono motivati con riferimento alla non compatibilità degli interventi previsti con i criteri e gli indirizzi del Piano territoriale di coordinamento (PTC - artt. 19 e 24) per quanto riguarda in particolare i caratteri distintivi della Unità di Paesaggio (UdP) PI 4 "La piana di Capalbio" (nonché della U.d.P. CP 4 "Le pendici di Capalbio" per quanto

riguarda i soli PMAA proposti dai ricorrenti P. e P.);

- i pareri negativi di cui sopra sono stati espressi dalla Provincia ai sensi dell'art. 4 comma 5 lett. c) della L.R. n. 64/1995, a norma del quale il **Programma** di **miglioramento** **agricolo** ambientale "è approvato dal Comune, secondo il procedimenti e nei termini indicati nel comma 5 bis, previo parere dell' Ente delegato in materia di **agricoltura** e foreste. Tale parere consiste:

a).....

b).....

c) nella verifica di conformità con il PTC di cui all' art. 16 della LR 16.1.1995, n. 5";

- la formulazione generica e onnicomprensiva della norma citata contrasta con la tesi sostenuta dai ricorrenti secondo cui la verifica di conformità rimessa alla Provincia doveva limitarsi ai contenuti del PTC aventi efficacia immediata, cioè direttamente conformativa rispetto alle attività edilizie; al contrario essa legittimava una valutazione generale di conformità, quale quella operata dalla Provincia di Grosseto, senza che ciò configurasse una sorta di disapplicazione dello strumento urbanistico comunale;

- in concreto, poi, le valutazioni negative circa la compatibilità degli interventi progettati con i caratteri distintivi delle Unità di Paesaggio interessate appaiono espressive di una discrezionalità esercitata in termini non irragionevoli, tenuto conto: che la UdP "La piana di Capalbio" è caratterizzata "da un sistema insediativo prevalentemente a base di nuclei di modesta consistenza" e che "i relativi indirizzi normativi sono finalizzati al rafforzamento dei segni del paesaggio esistenti"; mentre la UdP "Le pendici di Capalbio" è caratterizzata "dalla presenza dell'antico centro di Capalbio e da pochi altri nuclei" e che "i relativi indirizzi normativi, relativamente alla evoluzione delle attività esistenti, sono finalizzati al rispetto degli attuali assetti evitando ogni possibile menomazione del ruolo paesistico di Capalbio"; per cui non appare irragionevole ritenere (come hanno ritenuto la Provincia ed il Comune di Grosseto) che la realizzazione di nuovi edifici con destinazione abitativa e di annessi **agricoli** nell'ambito di aziende di ridotta superficie territoriale - oltretutto suddivise in distinti corpi aziendali - sia suscettibile di alterare in modo significativo i caratteri distintivi precedentemente illustrati.

Alla luce delle considerazioni di cui sopra le impugnazioni proposte con i motivi aggiunti depositati il 9 e il 23/5/2007 risultano infondate e vanno dunque respinte.

4.1) Con atto di motivi aggiunti depositato il 28/11/2008 la sola sig.ra S.E.B. ha esteso l'impugnazione anche al Piano Strutturale di Capalbio, adottato e approvato, rispettivamente, con deliberazioni consiliari nn. 26/2007 e 25/2008; la ricorrente afferma:

- che l'azienda **agricola** di sua proprietà ha un'estensione inferiore a 9 ettari ed è inclusa nel Piano Strutturale nell'UTOE 5, il cui regime urbanistico si rinviene nell'art. 35 della Disciplina del Piano predetto;

- che l'edificazione di edifici rurali è consentita alle aziende di dimensione minima di almeno 13 ettari, nonché alle Unità Poderali esistenti alla data di avvio del Piano in questione (29/12/2005), definendosi tali, ex art. 18, le aziende **agricole** attive

costituite da terreni e da un centro aziendale (residenza e/o annessi) di pertinenza;

- che l'azienda della ricorrente ha dimensioni inferiori a quella minima e, pur esistendo al 29/12/2005, non è qualificabile come unità poderale perché priva di un centro aziendale: perciò in base alla disciplina dettata dall'art. 35 non ha alcuna possibilità di edificare le strutture aziendali necessarie per la conduzione del fondo.

Di qui l'impugnazione della Disciplina del Piano Strutturale relativamente alle seguenti prescrizioni:

- art. 49 comma 3: tale norma, relativa alle salvaguardie, fa salvi, tra gli altri, i PMAA approvati alla data di adozione del piano predetto, intervenuta il 28/5/2007; se ne deduce l'illegittimità per la mancata inclusione, tra le fattispecie fatte salve, dei PMAA non approvati per condotte illegittime dell'Amministrazione, come verificatosi nel caso di specie;

- art. 35 punto 3), nella parte in cui consente l'edificazione di edifici rurali solo alle aziende e alle unità poderali come precedentemente individuate, sulla base di una formulazione introdotta in sede di approvazione del P.S. (che ha modificato l'originaria previsione che faceva salve tutte le aziende esistenti), senza ripubblicazione;

- art. 35 punto 3) e art. 18 (nella parte in cui fornisce, al comma 2, la definizione di unità poderale) perché selezionano in modo irragionevole le aziende che possono dotarsi di strutture aziendali e quelle condannate invece a rimanerne prive: il che si pone in contrasto con la tutela della concorrenza e risulta illogico e in violazione dell'art. 41 L.R. n.1/2005 e dell'art. 4 del Regolamento attuativo n. 5/2007;

- art. 35 punto 3) anche nella parte in cui, stabilendo la dimensione minima aziendale (13 ettari), si pone in contrasto con gli artt. 44 e 47 Cost. e introduce un criterio che non ha valenza né urbanistica né agronomica ai fini dell'edificazione nelle zone **agricole**.

4.2) La censura relativa all'art. 49 comma 3 della Disciplina del Piano Strutturale va respinta perché priva di interesse per la ricorrente, stante la reiezione delle impugnazioni proposte con l'atto introduttivo del giudizio e con i motivi aggiunti depositati nel maggio 2007, sulla base delle considerazioni svolte e delle conclusioni raggiunte ai precedenti punti 2 e 3.

4.3) È infondata anche la censura rivolta contro l'art. 35 punto 3) sotto il profilo della mancata ripubblicazione del Piano Strutturale. In proposito si osserva che la giurisprudenza amministrativa è orientata a ritenere che l'Amministrazione è tenuta a ripubblicare lo strumento urbanistico generale quando rispetto alla versione adottata vengano introdotte modificazioni di portata e rilievo tali da determinare una rielaborazione complessiva dello strumento medesimo, ovvero un mutamento delle sue caratteristiche essenziali e/o dei criteri che presidono alla sua stessa impostazione (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 12 marzo 2009 n. 1477 e 19 giugno 2007 n. 3300; TAR Bologna, Sez. I, 2 luglio 2008 n. 3209); nel caso in esame simili condizioni non appaiono ravvisabili e tanto basta per respingere il motivo di impugnazione, che risulta peraltro oggetto di una semplice affermazione, neppure supportata da idonea documentazione probatoria.

4.4) Le restanti censure investono l'art. 35 punto 3) e l'art. 18 in quanto consentono

l'edificazione di edifici rurali nell'UTOE n. 5 solo alle aziende aventi dimensione minima aziendale di almeno 13 ettari, nonché alle Unità Poderali esistenti alla data di avvio del Piano Strutturale (29/12/2005), definendosi tali le aziende **agricole** attive costituite da terreni e da un centro aziendale (residenza e/o annessi) di pertinenza. La difesa del Comune resistente ha evidenziato che l'individuazione di una dimensione minima aziendale è funzionale ad evitare fenomeni di frazionamento dei terreni **agricoli** non giustificati da effettive esigenze di conduzione dei fondi, mentre il riferimento alle unità poderali esistenti alla data del 29/12/2005, la cui definizione si rinviene nel secondo comma dell'art. 18, corrisponde all'esigenza di salvaguardare le aziende di estensione inferiore a quella minima, ma già dotate di una struttura aziendale attiva. Così motivato, l'operato dall'Amministrazione non risulta irragionevole, né - proprio tenuto conto delle finalità perseguite - contrastante con il principio di tutela della concorrenza o, addirittura, con i precetti costituzionali ex artt. 44 e 47; occorre piuttosto verificare se la scelta urbanistica in questione si configura come esercizio di un potere effettivamente attribuito al Comune. Al riguardo il Collegio rileva:

- l'art. 41 della L.R. n. 1/2005 (di cui la ricorrente deduce la violazione) disciplina la "Costruzione di nuovi edifici rurali" e distingue tra nuovi edifici ad uso abitativo e nuovi annessi **agricoli**; in particolare, il comma 2 dispone in ordine alla costruzione dei primi "se ammessa dagli strumenti urbanistici"; una analoga previsione non si rinviene invece nel comma 4, che riguarda in generale la costruzione degli annessi (i richiami agli strumenti urbanistici contenuti nei commi 5 e 7 si riferiscono a situazioni particolari);

- il differente regime è comprensibilmente fondato sulla diversa funzione degli edifici di cui si tratta; in ogni caso, se (come riconosciuto dalla stessa ricorrente a pag. 7 dei motivi aggiunti) gli strumenti urbanistici possono consentire o meno ("se ammessa...") la costruzione degli edifici rurali ad uso abitativo, non si vede come si possa negare al Comune di Capalbio il potere (non di escludere, bensì) di subordinare a determinate condizioni la possibilità di edificare manufatti di tal genere; in tale quadro anche le previsioni relative alle superfici fondiarie minime da mantenere in produzione contenute nel piano territoriale di coordinamento o nel Regolamento n. 5/2007 (art. 2) - in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 41 comma 2 b) della L.R. n. 1/2005 - non risultano ostative a diverse scelte comunali, che introducano limiti più rigorosi;

- altro è il discorso riguardante i nuovi annessi **agricoli**; il già segnalato differente regime normativo rispetto agli edifici ad uso abitativo porta a ritenere che il Comune di Capalbio non aveva titolo per subordinare l'edificazione degli annessi a criteri e condizioni diversi da quelli previsti dal citato art. 41 e dal Regolamento attuativo n. 5/2007 (artt. 2 e 4); d'altra parte la necessità di una stretta e immediata connessione con le esigenze produttive dell'azienda **agricola** e la circostanza che tale tipo di edificazione non si presta agevolmente a mascherare finalità edificatorie di tipo residenziale, comportanti carichi urbanistici crescenti, vale ad escludere i pericoli paventati dall'A.C. resistente e ripetutamente prospettati a sostegno dei provvedimenti dalla medesima assunti in materia urbanistica prima dell'adozione del Piano Strutturale.

4.5) Per le ragioni illustrate i motivi aggiunti depositati il 28/11/2008 dalla sig.ra S.E.B. vanno accolti limitatamente all'impugnazione dell'art. 35 punto 3) della Disciplina del Piano Strutturale, nella parte in cui consente l'edificazione di nuovi annessi **agricoli** solo alle aziende aventi dimensione minima aziendale di almeno 13 ettari, nonché alle Unità Poderali esistenti alla data di avvio del Piano Strutturale (29/12/2005) e non invece a tutte le aziende **agricole** (ferme restando le ulteriori condizioni previste dalla

disciplina normativa e urbanistica vigente). In parte qua il Piano Strutturale impugnato va conseguentemente annullato, fatte salve le ulteriori determinazioni che il Comune di Capalbio riterrà eventualmente di assumere in proposito.

5) La complessità delle questioni trattate e l'obiettiva incertezza del quadro esaminato inducono a ritenere equa l'integrale compensazione delle spese del giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, Sezione I[^], definitivamente pronunciando:

- a) respinge l'azione impugnatoria proposta con l'atto introduttivo del giudizio;
- b) respinge le azioni impugnatorie proposte con i motivi aggiunti depositati il 9 e il 23/5/2007;
- c) accoglie i motivi aggiunti depositati il 28/11/2008 dalla sola sig.ra S.E.B. nei limiti e con gli effetti precisati in motivazione al punto 4.5);
- d) compensa integralmente tra le parti le spese del giudizio.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 18 novembre 2009 con l'intervento dei Magistrati:

Gaetano Ciccio, Presidente

Carlo Testori, Consigliere, Estensore

Riccardo Giani, Primo Referendario