

T.A.R. Toscana Firenze Sez. II, Sent., 28-03-2014, n. 597

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2146 del 2011, proposto da Antinori **Agricola** s.r.l., rappresentata e difesa dagli avv. Andrea Parigi e Edo Biagini, con domicilio eletto presso il loro studio in Firenze, lungarno Vespucci 60;

contro

Comune di Tavarnelle Val di Pesa in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Massimo Origa, con domicilio eletto presso l'avv. Fausto Falorni in Firenze, via dell'Oriuolo 20;

nei confronti di

Ebor Limited s.r.l., non costituita in giudizio;

per l'annullamento

- della nota prot. n. 8743 del 13 settembre 2011, a firma del Responsabile del Servizio Assetto del territorio del Comune di Tavarnelle V.P., avente ad oggetto "Annessi **agricoli** Castelrotto - Badia a Passignano", nella parte in cui vengono riscontrati negativamente i quesiti posti da Antinori (tramite lettera del 12 luglio 2011) relativamente alle modalità e contenuti degli interventi ammissibili sui suddetti annessi **agricoli**;

- del Regolamento Urbanistico comunale, approvato con deliberazione consiliare n. 34 del 1 luglio 2008, e segnatamente delle disposizioni di cui all'art. 82 N.T.A., per la parte in cui dovessero interpretarsi nel senso indicato con la nota 13 settembre 2011 oggi impugnata;

- di ogni ulteriore atto presupposto, consequenziale e comunque connesso al suddetto provvedimento, ancorché non noto ai ricorrenti, ed in particolare della nota interlocutoria di richiesta di integrazioni progettuali prot. n. 4671 del 3 maggio 2011 a firma del Responsabile Assetto del territorio, riguardante richiesta di parere preventivo su proposta

Commento [G.M.3]: Rapporto PAPMAA-RU sopravvenuto

di piano attuativo relativo a fabbricati in località Castelrotto.

con espressa riserva

di richiesta del risarcimento dei danni subiti, e che potranno essere ancora subiti, dalla società odierna ricorrente a causa delle illegittime determinazioni impugnate.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Tavarnelle Val di Pesa;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 febbraio 2014 il dott. Carlo Testori e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Svolgimento del processo

1) La società Antinori **Agricola** s.r.l. è proprietaria nel Comune di Tavarnelle Val di Pesa di un vasto compendio aziendale **agricolo** denominato "Tenute Antinori" di cui fanno parte, in località Castelrotto, alcuni annessi **agricoli** aventi una volumetria complessiva (ripartita su quattro fabbricati) di circa 7.900 mc. e SUL totale di circa 2.050 mq.

Tali annessi sono compresi tra i fabbricati a destinazione **agricola** interessati dal **Programma** di **miglioramento** **agricolo** ambientale (PMAA) ex L.R. n. 64 del 1995 approvato con deliberazione G.C. n. 17 del 10/2/2003 e dal correlativo atto unilaterale d'obbligo del 3/3/2003, per effetto dei quali la predetta società si è impegnata "a non modificare la destinazione d'uso **agricola** delle costruzioni esistenti o recuperate necessarie allo svolgimento delle attività **agricole**, e di quelle connesse per il periodo di almeno 10 anni".

2) Con deliberazione C.C. n. 34 del 1/7/2008 il Comune di Tavarnelle Val di Pesa ha approvato il Regolamento urbanistico, che all'art. 82 delle Norme tecniche di attuazione detta disposizioni in materia di " Edificio ad uso **agricolo**/annesso **agricolo**", prevedendo una specifica disciplina per gli annessi in località Castelrotto di proprietà della società Antinori, identificati con le schede nn. 431, 432, 435, 436. In particolare, in relazione a tali edifici si disciplina la rilocalizzazione e il volume ricostruibile a fini residenziali, distinto tra residenziale "libero" e "sociale".

3) Prima di avviare il procedimento di formazione di un piano attuativo finalizzato alla realizzazione di un intervento di ristrutturazione urbanistica nell'area di Castelrotto, in conformità con quanto previsto dal citato art. 82 NTA, la società ricorrente (insieme ad

altra, proprietaria di immobili contigui) ha presentato al Comune di Tavarnelle V.P., in data 12/4/2011, una richiesta di parere preventivo circa l'attuabilità del piano in questione, a cui il Responsabile del Servizio Assetto del territorio ha fornito riscontro con nota prot. n. 4671 del 3/5/2011, specificando che "la fattibilità del Piano Attuativo... potrà essere verificata solo con la presentazione della proposta di Piano" e chiedendo "di specificare gli elementi per il quale è richiesto il parere preventivo".

La società Antinori, tramite il proprio legale, ha quindi trasmesso al predetto Comune, in data 13/7/2011, un'ulteriore e più puntuale richiesta, chiedendo in primo luogo "di conoscere se il Comune, alla luce delle previsioni dello strumento urbanistico vigente e, in particolare, delle disposizioni dell'art. 82 N.T.A., ritenga o meno che le volumetrie degli annessi in località Castelrotto... possano essere ristrutturate e riutilizzate ad uso residenziale, nei limiti di cui all'art. 82 cit., senza la preventiva approvazione di un piano di deruralizzazione ai sensi della L.R. n. 1 del 2005".

Il Responsabile del Servizio Assetto del territorio del Comune di Tavarnelle V.P. ha risposto negativamente con nota prot. 8743 del 13/9/2011.

4) Contro tale atto la società Antinori ha proposto il ricorso in epigrafe, formulando censure di violazione di legge ed eccesso di potere sotto diversi profili.

Si è costituita in giudizio l'Amministrazione comunale intimata che ha eccepito l'inammissibilità/irricevibilità e l'improcedibilità del ricorso e ne ha chiesto, comunque, la reiezione perché infondato.

Le parti hanno depositato memorie e repliche in vista dell'udienza del 27 febbraio 2014, in cui la causa è passata in decisione.

Motivi della decisione

1.1) Vanno preliminarmente esaminate le eccezioni formulate dalla difesa del Comune resistente, che in primo luogo sostiene l'inammissibilità del ricorso perché rivolto contro atti che costituiscono risposte fornite dall'Amministrazione ad altrettanti quesiti posti dalla società ricorrente, privi di qualsiasi valenza provvedimentoale, in quanto non producono effetti lesivi nella sfera giuridica della predetta società, né comportano un "arresto procedimentale". Di qui la mancanza di interesse ad impugnare gli atti in questione.

Quanto all'impugnazione dell'art. 82 NTA (tra l'altro proposta ove detta norma venga interpretata nel senso patrocinato dal Comune nella nota del 13/9/2011), essa è irricevibile perché tardiva rispetto all'approvazione del Regolamento urbanistico; se la si ritiene invece impugnabile solo nel momento dell'adozione di un atto applicativo (e unitamente ad esso), il ricorso è inammissibile anche per questa parte, in mancanza di un provvedimento lesivo per la ricorrente.

1.2) L'ammissibilità del ricorso va valutata in relazione all'impugnazione della nota prot. 8743 del 13/9/2011, posto che l'estensione del gravame al citato art. 82 NTA e alla precedente nota prot. n. 4671 del 3/5/2011 è stata proposta in via subordinata ed eventuale.

Per quanto riguarda la risposta fornita dal Responsabile del Servizio Assetto del territorio del Comune di Tavarnelle V.P. alla seconda richiesta formulata in ordine di tempo dalla società Antinori, concernente la necessità o meno di un piano di deruralizzazione, il Collegio ritiene che si tratti di atto concretamente lesivo per la ricorrente; e ciò comporta l'ammissibilità della sua impugnazione.

A tale conclusione si perviene considerando quanto segue:

- nella nota protocollata dall'Amministrazione resistente il 13/7/2011 la società Antinori ha formulato una richiesta formale sottolineando che non era "ragionevole né giusto che la società... si faccia carico dei rilevanti costi di sviluppo di una proposta di piano di ristrutturazione urbanistica, senza neppure poter fare affidamento su di una posizione certa e precisa del Comune circa le modalità di attuazione dell'intervento";

- tale richiesta è stata avanzata dopo che, alla precedente richiesta di parere preventivo sull'attuabilità di un piano attuativo per l'intervento di ristrutturazione urbanistica dell'area di Castelrotto, il Responsabile del Servizio Assetto del territorio aveva risposto chiedendo "di specificare gli elementi per il quale è richiesto il parere preventivo... precisando che l'istanza non potrà proseguire nel suo iter amministrativo fino a quanto non saranno prodotte le integrazioni richieste";

- risulta evidente che la richiesta del 13/7/2011 si inseriva in un procedimento in corso finalizzato, in un rapporto di leale collaborazione tra le parti pubblica e privata, a "partire con il piede giusto", evitando inutile dispendio di risorse e di tempo, nella prospettiva di dare attuazione alle previsioni di cui all'art. 82 delle NTA del Regolamento urbanistico nell'area di Castelrotto; e la risposta fornita dal Responsabile del Servizio con la nota del 13/9/2011, seppure negativa per la società ricorrente, fornisce comunque esauriente riscontro circa la posizione del Comune in merito al corretto procedimento da seguire, configurandosi come una sorta di certificato di destinazione urbanistica;

- ne consegue che a tale atto va riconosciuta valenza provvedimento; la chiara posizione espressa dal Responsabile del Servizio competente in materia non poteva ragionevolmente essere intesa che come un preannuncio dell'orientamento che l'Amministrazione avrebbe assunto nei confronti di un piano attuativo presentato dalla ricorrente; e ciò concretava, nella sostanza, un arresto procedimentale rispetto all'iniziativa originariamente avviata dalla predetta società ai fini della diretta attuazione del citato art. 82 NTA.

Si deve dunque concludere per l'ammissibilità del ricorso.

2) Come già detto, nella nota presentata al Comune resistente il 13/7/2011 la società Antinori ha formulato in via principale il seguente quesito (un secondo quesito è stato formulato in via subordinata): "se il Comune, alla luce delle previsioni dello strumento urbanistico vigente e, in particolare, delle disposizioni dell'art. 82 N.T.A., ritenga o meno che le volumetrie degli annessi in località Castelrotto... possano essere ristrutturate e riutilizzate ad uso residenziale, nei limiti di cui all'art. 82 cit., senza la preventiva

approvazione di un piano di deruralizzazione ai sensi della L.R. n. 1 del 2005".

La predetta Amministrazione comunale ha dato risposta negativa affermando: "l'art. 82 delle N.T.A. al vigente Regolamento Urbanistico non ha caducato il vigente PMAA e gli impegni recati dal relativo atto obbligo; pertanto la destinazione attuale di tali manufatti resta **agricola**. Ogni mutamento della stessa... è quindi soggetto alla procedura dipinta dall'art. 43, comma quarto, della medesima legge".

La norma da ultimo richiamata (art. 43 comma 4 della L.R. n. 1 del 2005, intitolato "Interventi sul patrimonio edilizio con destinazione d'uso **agricola**") dispone:

"Sul patrimonio edilizio esistente con destinazione d'uso **agricola** sono consentiti, previa approvazione del **programma** aziendale di **miglioramento** e fermo restando il rispetto delle superfici fondiarie minime previste nel piano territoriale di coordinamento o, in mancanza, nel regolamento d'attuazione del presente capo i seguenti interventi:

- a) ristrutturazioni urbanistiche;
- b) trasferimenti di volumetrie, sostituzioni edilizie ed ampliamenti volumetrici non riconducibili alle fattispecie di cui al comma 3;
- c) mutamento della destinazione d'uso **agricola** degli edifici che fanno parte di aziende **agricole** che mantengono in produzioni superfici fondiarie minime superiori a quelle previste nel piano territoriale di coordinamento o, in mancanza, nel regolamento d'attuazione del presente capo".

In sostanza, dunque, secondo il Comune i vincoli derivanti dal PMAA all'epoca vigente non erano venuti meno per effetto della successiva approvazione del Regolamento urbanistico e potevano essere superati solo attraverso una procedura di deruralizzazione (cioè attraverso l'adozione di un nuovo PMAA), che modificasse la destinazione d'uso **agricola** degli edifici di cui si controverte.

A questo proposito è opportuno evidenziare che i vincoli in questione, aventi durata decennale, sono scaduti nel 2013; ciò tuttavia non fa venir meno l'interesse della parte ricorrente alla decisione della causa nel merito, se non altro in una prospettiva risarcitoria.

Il percorso attraverso cui il Responsabile del Servizio Assetto del territorio del Comune di Tavarnelle V.P. è pervenuto alla conclusione di cui sopra (percorso ribadito dalla predetta Amministrazione nel presente giudizio) può essere così sintetizzato:

- la disciplina dettata dal citato art. 43 comma 4 in tema di deruralizzazione (cioè di mutamento della destinazione d'uso **agricola** di edifici) è finalizzata alla tutela del patrimonio e del paesaggio rurale, cioè di un interesse diverso da quello tipicamente urbanistico; a tale diversità di interessi tutelati corrispondono diversi presupposti per la realizzazione degli interventi, nonché differenti procedimenti amministrativi volti al rilascio dei necessari titoli abilitativi;
- la disciplina dell'edificazione del territorio rurale non coincide, né si confonde con quella dettata dall'ordinaria pianificazione urbanistica; ne consegue che, da un lato, il PMAA non

può legittimare interventi non consentiti dal Regolamento urbanistico e, dall'altro, quest'ultimo non può incidere sulle prescrizioni di un PMAA vigente; a tale principio è ispirato l'art. 111 delle NTA del R.U., che fa salvi i programmi di **miglioramento** **agricolo** ambientale in corso "relativamente al diritto di realizzare le volumetrie approvate", fermo restando l'obbligo di adeguamento dei progetti esecutivi alle norme del Regolamento (in sede di richiesta del permesso di costruire) per quanto riguarda "le caratteristiche costruttive dei manufatti e la loro localizzazione";

- le specifiche finalità perseguite dal PMAA escludono che possa applicarsi anche a tale tipo di strumento il principio secondo cui i piani attuativi, di rango subordinato, devono adeguarsi alle sopravvenute disposizioni di pianificazione generale, se incompatibili.

4) Le pur pregevoli argomentazioni sviluppate dal Comune resistente a sostegno delle proprie tesi, rispetto ad una questione certamente suscettibile di diverse interpretazioni, non convincono il Collegio.

È pacifico che la disciplina del territorio comunale dettata dal Regolamento urbanistico costituisce il parametro di riferimento per ogni tipo di pianificazione attuativa. Per quanto riguarda il PMAA non è in discussione che tale strumento deve essere conforme al R.U., non potendo né modificarlo, né derogare ad esso. Nel caso in esame si discute di immobili che, vincolati ad una destinazione **agricola** decennale per effetto di un PMAA del 2003 (e del relativo atto unilaterale d'obbligo), sono stati assoggettati, per effetto del Regolamento urbanistico approvato nel 2008 (cioè cinque anni dopo), alla specifica disciplina dettata dall'art. 82 NTA per gli edifici ad uso **agricolo**/annessi **agricoli**, distinti tra "edifici utilizzati ai fini **agricoli**" e "edifici non più utilizzati ai fini **agricoli**". Per questi ultimi è prevista la possibilità, attraverso interventi di sostituzione edilizia e di ristrutturazione urbanistica, di modificare l'originaria destinazione **agricola**, mediante la ricostruzione di una superficie utile lorda comunque non superiore al 30% di quella esistente legittimamente edificata; e tra le destinazioni d'uso consentite è prevista anche quella residenziale. Una speciale disciplina è poi stabilita per gli annessi in località Castelrotto di proprietà della società Antinori, identificati con le schede nn. 431, 432, 435, 436, per i quali sono previste specifiche prescrizioni in tema di localizzazione e di volume ricostruibile, con particolare riferimento alla destinazione residenziale.

L'entrata in vigore del Regolamento urbanistico ha comportato in sostanza, per quanto riguarda gli immobili di cui si controverte, la sovrapposizione di due distinte discipline tra loro non compatibili, in quanto la destinazione **agricola** imposta in via esclusiva dalla prima (in ordine di tempo) contrasta con la previsione successivamente introdotta dal R.U., non più vincolata a tale destinazione. Per risolvere il contrasto occorre considerare quanto segue:

- le prescrizioni di cui sopra sono state introdotte con atti approvati dal medesimo Comune e dunque rispecchiano le valutazioni operate dallo stesso Ente in relazione alla situazione del proprio territorio in momenti successivi (nel caso specifico a distanza di cinque anni); ciò significa che cinque anni dopo l'approvazione del PMAA il Comune di Tavarnelle Val di Pesa ha ritenuto non più qualificabili come edifici/annessi **agricoli** utilizzati ai (soli) fini **agricoli** quelli di proprietà Antinori situati in località Castelrotto, individuati nelle schede nn. 431, 432, 435, 436; in altre parole, il medesimo Comune ha ritenuto superata, perché non più conforme allo stato di

fatto, l'esclusiva destinazione **agricola** imposta dal PMAA;

- se così stanno le cose non si vede perché le previsioni di cui all'art. 82 NTA non possano essere attuate direttamente (attraverso apposito piano) e debbano invece passare attraverso un più lungo e macchinoso percorso, finalizzato all'approvazione di un piano di deruralizzazione degli edifici in questione, quando tale presupposto (la deruralizzazione) non solo è nei fatti, ma anche (e soprattutto) ha ricevuto consacrazione regolamentare attraverso le specifiche previsioni relative alla località Castelrotto di cui al citato art. 82; se il Regolamento urbanistico ha riconosciuto che è venuta meno la destinazione **agricola**, in via esclusiva, degli immobili di cui si tratta, tale destinazione non può sopravvivere in virtù di una disciplina precedente che, pur essendo ispirata (come afferma il Comune) alla tutela di specifici interessi, non può comunque configgere con quanto successivamente previsto dal tipico atto di governo del territorio;

- non è utile a contrastare tali conclusioni il richiamo all'art. 111 delle NTA, a norma del quale: "I PAPMAA approvati per i quali sia già stato sottoscritto atto d'obbligo unilaterale alla data di adozione del Regolamento Urbanistico rimangono in vigore per la durata prevista dal PAPMAA stesso e dal relativo atto d'obbligo relativamente al diritto di realizzare le volumetrie approvate..."; tale disposizione garantisce il diritto di realizzare le volumetrie approvate con i PAPMAA (o con i precedenti PMAA) e costituisce quindi una norma di salvaguardia in assenza della quale anche le specifiche previsioni relative alle volumetrie sarebbero state superate dall'entrata in vigore del Regolamento urbanistico, se con esso incompatibili; ciò significa che, per la restante parte, le disposizioni dei PAPMAA (o PMAA) possono sopravvivere solo in quanto compatibili con il sopravvenuto R.U.; ne consegue che il vincolo decennale di destinazione esclusivamente **agricola** degli immobili di cui si tratta, oggetto del presente giudizio, è venuto meno a seguito e per effetto della successiva entrata in vigore del Regolamento urbanistico e delle specifiche previsioni (incompatibili con il vincolo di cui sopra) di cui all'art. 82 delle NTA.

5) In relazione a quanto sopra si deve concludere che il ricorso è fondato nella parte in cui deduce l'illegittimità della nota prot. n. 8743 del 13 settembre 2011, che va dunque annullata.

La novità e la particolarità delle questioni trattate giustificano la compensazione tra le parti delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso in epigrafe e conseguentemente annulla l'impugnata nota prot. n. 8743 del 13 settembre 2011.

Spese compensate.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 27 febbraio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Saverio Romano, Presidente

Carlo Testori, Consigliere, Estensore

Ugo De Carlo, Primo Referendario