

Publicato il 15/12/2020

N. 08035/2020REG.PROV.COLL.  
N. 08171/2011 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 8171 del 2011, proposto dal Comune di Lecce, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Laura Astuto, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Giuseppe Pecorilla in Roma, via Flaminia, n. 56,

*contro*

la signora Gabriella Carabelli, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Baldassarre, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Flaminia, n. 56,

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce (Sezione Terza) n. 1023/2011, resa tra le parti, concernente il diniego di un permesso di costruire per un intervento di recupero edilizio di un'antica masseria.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della signora Gabriella Carabelli;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 25 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 e l'art. 4 del d.l. 30 aprile 2020, n. 28, convertito con l. 25 giugno 2020, n. 70;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 11 novembre 2020, in collegamento da remoto in videoconferenza, il Cons. Antonella Manzione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1. La signora Gabriella Carabelli, nella sua qualità di legale rappresentante dell'Azienda agricola "La Fiorita", proprietaria di un complesso immobiliare in stato di degrado riconducibile ad una antica masseria ("Ghietta") risalente al XVII secolo sito nel Comune di Lecce, ha presentato un progetto di recupero dello stesso nell'agosto del 2008, ai sensi della l.r. n. 20 del 1998, che incentiva gli interventi relativi a tali tipologie di edifici rientranti nel regime giuridico della l. n. 1089 del 1939. In particolare, ridetto recupero era finalizzato alla realizzazione, in luogo dei diversi corpi di fabbrica e delle rovine preesistenti, di una struttura ad uso turistico-alberghiero su un'area estesa mq. 773.598,50 classificata dal P.R.G. come "E1" (zone agricole produttive normali) e "E4" (parco agricolo produttivo).

2. Con ricorso N.R.G. 1829 del 2010, proposto innanzi alla Sede di Lecce del T.A.R. per la Puglia, chiedeva l'annullamento del provvedimento di diniego prot. n. 92681/08 del 14 luglio 2010

nonché, tra gli atti presupposti, del preavviso di diniego *ex art. 10 bis* della l. n. 241 del 1990, ritenendo violate sia le disposizioni di cui all'art. 3, lett. d) ed e) del d.P.R. 380/2001, che quelle dell'articolo unico della l.r. 22 luglio 1998, n. 20: nel caso di specie, infatti, l'intervento era da ascrivere alla mera ristrutturazione, non operando più, dopo la novella del 2002, il requisito della "fedele ricostruzione", in precedenza previsto. D'altro canto, la finalità di recupero di masserie, trulli, torri e fortificazioni ad attività ricettiva, sottesa alla richiamata legge regionale, impone una lettura ampia della relativa nozione, che dia ingresso a tutti gli elementi documentali e storici idonei a rappresentare la consistenza plano volumetrica originaria dell'immobile, riscontrabili nella loro obiettività sol che il Comune avesse dato seguito alla necessaria Conferenza dei servizi. Infine, sarebbero stati ampiamente rispettati gli indici urbanistici ed edilizi dettati dagli artt. 83 e 85 delle N.T.A. del P.R.G., che addirittura avrebbero consentito alla richiedente di sviluppare una volumetria ben più consistente.

3. Costituitasi l'Amministrazione comunale intimata, il Tribunale ha accolto il ricorso, avallando la tesi che si tratti di una mera ristrutturazione, seppure con corpose modifiche rispetto all'assetto preesistente, ammesse in quanto non vi sarebbe alcuna previa demolizione. Non essendo più richiesto il richiamato requisito della "fedele ricostruzione", infatti, si può prescindere anche dall'originario volume e sagome, che *«debbono rimanere immutate solo nei casi di ristrutturazione attuata attraverso demolizione e ricostruzione, mentre non si pongono come limiti per gli interventi di ristrutturazione che non comportino la previa demolizione, come nel caso di specie»*. Mancherebbe inoltre la dimostrazione *«di aver esaminato con la dovuta cura la documentazione*

*tecnica allegata all'istanza, costituita da documenti (relazione tecnica e aerofotogrammetria) che attestano la preesistenza di corpi di fabbrica, documenti da cui sono in parte riscontrabili i preesistenti dati plano-volumetrici».*

4. Avverso tale pronuncia, il Comune di Lecce ha interposto appello, prospettando un unico motivo di censura, da ricondurre alla violazione o erronea applicazione dell'art. 1 della legge regionale n. 20 del 1998, degli artt. 3 e 20 del d.P.R. n. 380 del 2001, 4 della l. n. 447 del 1998, 82 delle N.T.A. del vigente P.R.G. e 21 *octies* della l. n. 241 del 1990, articolato in tre parti (rubricate *sub a, b e c*):

a) sotto il profilo definitorio, non è ipotizzabile una ristrutturazione in assenza di un organismo preesistente sul quale incidere, da intendersi come manufatto dotato di mura perimetrali, strutture orizzontali e copertura; la possibilità di ampliamento ammessa dalla legislazione regionale sarebbe da riferire alle sole volumetrie interrato, avendo cura peraltro di preservare ipogei, trappeti, cisterne, granai, cavità naturali e simili, mentre in superficie il presupposto di operatività della norma sarebbe pur sempre l'esistenza attuale di una volumetria fuori terra;

b) la documentazione prodotta da controparte, diversamente da quanto affermato dal primo giudice, è stata oggetto di una articolata istruttoria, all'esito della quale non è stata ritenuta idonea a comprovare l'effettiva consistenza pregressa, stante che finanche l'invocata "relazione sulla preesistenza plano volumetrica" si limita a riferire di ipotetici vani e corpi di fabbrica "quasi totalmente crollati" e di tracce di fondamenta, peraltro neppure avvalorate dalla aerofotogrammetria 113/82, che costituirebbe una mera proiezione piana del fabbricato ormai diruto;

c) la destinazione della zona a norma di P.R.G. rende applicabile l'art. 82 delle N.T.A. che impone di coordinare gli interventi proposti in piani di sviluppo o ristrutturazione agricola, e condiziona il rilascio dei permessi di costruire al previo parere di idoneità tecnico produttiva dell'Ispettorato provinciale dell'agricoltura, nonché alla qualifica di imprenditore agricolo del richiedente. Sono inoltre previsti indici di fabbricabilità fondiaria massimi autorizzabili per la residenza a servizio dell'azienda agricola e per gli annessi rustici, non consentendosi, al contrario, l'utilizzo per finalità di tipo turistico ricettiva.

5. Si è costituita in giudizio la signora Gabriella Carabelli con atto di stile. Con successiva memoria e memoria di replica ha precisato come nel caso di specie non si verta nell'ambito di una normale demolizione e ricostruzione di un edificio, bensì della riedificazione di un complesso architettonico integro nel suo nucleo originario, ma parzialmente crollato in alcune sue parti in ragione della risalente epoca di costruzione. Ciò in ragione delle possibilità aggiuntive riconosciute al riguardo dalla legge regionale n. 20 del 1998, che non menziona né l'area di sedime, né la sagoma dell'edificio, così legittimando la riallocazione delle volumetrie, anche in aumento ove lo permettano gli indici di zona. D'altro canto, il corpo di fabbrica principale della masseria "Ghietta" è attualmente integro, dotato di mura perimetrali e copertura, mentre quelli crollati sarebbero alcuni manufatti destinati a stalle per gli animali e residenze per i braccianti.

6. Il Comune di Lecce a sua volta ha versato in atti memoria per ribadire la propria prospettazione.

In vista dell'odierna udienza, entrambe le parti hanno depositato apposita nota per riportarsi al contenuto dei pregressi scritti difensivi.

7. Alla pubblica udienza dell'11 novembre 2020, svoltasi con modalità da remoto ai sensi dell'art. 25, comma 2, del decreto legge 137 del 28 ottobre 2020, la causa è stata trattenuta in decisione.

#### DIRITTO

8. Il Collegio ritiene l'appello fondato, e come tale da accogliere.

9. La Sezione ritiene che la vicenda ruoti intorno a due nozioni essenziali: da un lato, la definizione di ristrutturazione edilizia e la conseguente riconducibilità alla stessa di un'attività di "recupero", inteso in senso etimologico, di un antico complesso, solo in parte ancora empiricamente percepibile, in altra invece "intuibile", in ragione delle poche vestigia residue di crolli generalizzati dovuti all'usura del tempo; dall'altro, le regole rivenienti dalla legge regionale n. 20 del 1998, col preciso intento di agevolare gli interventi di conversione in strutture ricettive di vecchi fabbricati tipici dell'antica architettura rurale della zona (trulli, masserie e simili).

Afferma il primo giudice che i confini della ristrutturazione edilizia, per come definita all'art. 3, lett. d), del d.P.R. n. 380/2001, sono diversi nell'ipotesi in cui essa si concretizzi nella ricostruzione, previa demolizione, rispetto a quella in cui, invece, non si demolisca alcunché. In tale seconda ipotesi non è infatti necessario rispettare i limiti originari di sagoma e di volume. Da qui, la ritenuta insufficienza istruttoria da parte del Comune che non avrebbe adeguatamente valutato la documentazione fornita allo scopo di attestare la preesistenza di corpi di fabbrica.

10. La ricostruzione non è sufficiente a fotografare la peculiarità della fattispecie, limitandosi ad un'analisi definitoria teorica al punto da inserirvi, quale elemento di forza, la non necessità di demolire previamente alcunché, essendo gli edifici in controversia già a terra. Né assume rilievo il distinguo che il primo giudice ha inteso enfatizzare tra ristrutturazione c.d. "leggera" e ristrutturazione "pesante", riveniente dal combinato disposto tra l'art. 3, lett. d) del T.U.E., che declina la relativa definizione in termini generali, e l'art. 10, che ritaglia al suo interno i casi in cui per le modifiche intervenute (alla sagoma, al volume, ai prospetti, alle superfici e, nelle zone omogenee A, anche alla destinazione d'uso) si rende necessario il permesso di costruire. Nel caso di specie, infatti, come ribadito dall'appellata nelle proprie memorie, essa non rivendica la possibilità di realizzare la progettualità proposta mediante semplice d.i.a. (oggi s.c.i.a.); la qualificazione dell'intervento come ristrutturazione, ancorché "pesante" costituisce il necessario grimaldello per accedere ai benefici della legge regionale n. 20 del 1998, approcciandosi ad una destinazione d'uso per la quale gli indici di fabbricabilità previsti dalle N.T.A. del P.R.G. sono diversi e le limitazioni, anche funzionali, alla edificabilità del suolo, strumentali alla realizzazione della struttura ricettiva. In sintesi, l'angolazione prospettica dalla quale va riguardata la vicenda non è quella degli effetti dell'attività di recupero, bensì della configurazione dell'immobile da recuperare, *recte*, ancora prima, della esistenza "materiale" dell'immobile stesso, le cui "cubature virtuali" devono traslare nella nuova edificazione, in quanto continuativa della precedente.

11. La questione del rilievo da dare alla fatiscenza del patrimonio edilizio preesistente ai fini della configurabilità di un singolo

intervento come incidente sullo stesso, e non “nuova costruzione”, è già stata affrontata più volte da questo Consiglio di Stato, con riferimento a quel particolare tipo di attività edilizia che, con neologismo urbanistico ormai diffuso a livello di disciplina comunale, va sotto la definizione di “ripristino filologico”. Esso si connota nel complesso delle attività, in verità anche di eliminazione di volumetrie mediante abbattimento di eventuali superfetazioni, per riportare alla consistenza “storica” complessi ormai diruti, o irrimediabilmente manomessi.

Non essendo il “ripristino filologico” una categoria edilizia definita, alla quale possa ascrivere una determinata disciplina normativa, il relativo inquadramento necessita di un’indagine specifica che abbia riguardo al risultato che si intende conseguire, ma anche alla “base di partenza” dell’intervento.

12. La giurisprudenza amministrativa sviluppatasi proprio con riferimento a tale tipologia di intervento, riconducibile a seconda dei casi a risanamento conservativo o ristrutturazione edilizia, ribadisce comunque come in entrambi i casi si tratti di interventi di recupero sul patrimonio edilizio “esistente”, traslati nell’art. 3 del d.P.R. n. 380/2001 dal previgente art. 31 della legge n. 457/1978, che già li contemplava. La loro finalità di “conservazione”, seppur *lato sensu* intesa, postula dunque pur sempre la preesistenza di un fabbricato da ristrutturare o risanare, ossia di un organismo edilizio dotato di mura perimetrali, strutture orizzontali e copertura. Il concetto di costruzione esistente presuppone a sua volta la possibilità di individuazione della stessa come identità strutturale, in modo da farla giudicare presente nella realtà materiale quale specifica entità urbanistico- edilizia esistente nella attualità, sicché l’intervento

edificatorio sulla stessa non rileva quale trasformazione urbanistico-edilizia del territorio in termini di nuova costruzione. Deve, cioè, trattarsi di un manufatto che, a prescindere dalla circostanza che sia abitato o abitabile, possa essere comunque individuato nei suoi connotati essenziali, come identità strutturale, in relazione anche alla sua destinazione (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 10 febbraio 2004, n. 475 e 15 marzo 1990, n. 293; più di recente, sez. II, 24 ottobre 2020, n. 6455).

In buona sostanza, il rilascio di un titolo edilizio per procedere alla ristrutturazione è subordinato alla possibilità di individuare, in maniera pressoché certa, l'esatta cubatura e sagoma d'ingombro del fabbricato su cui intervenire. Solo se è chiara la base di partenza, è possibile discutere l'entità e la qualità delle modifiche apportabili senza travalicare i limiti definitivi della ristrutturazione. Costituisce pertanto vera e propria costruzione *ex novo* e non già ristrutturazione, né tantomeno restauro o risanamento conservativo e, come tale, è soggetta a concessione edilizia secondo le regole urbanistiche vigenti al momento dell'istanza del privato, *«la ricostruzione di un intero fabbricato, diruto da lungo tempo e del quale residuavano, al momento della presentazione dell'istanza del privato, solo piccole frazioni dei muri, di per sé inidonee a definire l'esatta volumetria della preesistenza, in quanto l'effetto ricostruttivo così perseguito mira non a conservare o, se del caso, a consolidare un edificio comunque definito nelle sue dimensioni, né alla sua demolizione e fedele ricostruzione [...] bensì a realizzarne uno del tutto nuovo e diverso»* (Cons. Stato, Sez. V, 3 aprile 2000, n. 1906; *id.*, 15 aprile 2004, n. 2142, 1 dicembre 1991, n. 2021, 10 marzo 1997, n. 240 e 4 novembre 1994, n. 1261).

13. Né può addebitarsi al Comune alcuna carenza di istruttoria, tenuto altresì conto che l'onere probatorio della consistenza del complesso immobiliare gravava interamente sul privato richiedente. I documenti prodotti, infatti, quali le mappe del catasto onciario e del catasto urbano, gli elaborati grafici del P.R.G. e le riprese aeree originali, da un lato confermano l'incontestata presenza *in loco* del manufatto; dall'altro rilevano l'effettivo stato di macerie, talvolta addirittura di singoli massi facenti presumibilmente parte di mura fondanti, ma nulla dicono della effettiva consistenza del fabbricato, alla cui ricostruzione si addivene pertanto solo con un corposo sforzo di fantasia, ispirandosi alle caratteristiche morfologiche comuni a quella specifica tipologia. Quanto alla relazione "sulla preesistenza planovolumetrica della masseria Ghietta" redatta dai progettisti di parte in data 2 marzo 2009 per riscontrare la richiesta di integrazione istruttoria avanzata dagli uffici comunali, a prescindere dalle interessanti digressioni storiche sulle masserie in genere e su quella di cui è causa, in particolare, essa nulla aggiunge alla ricostruzione della base "obiettiva" su cui si è fondata l'ipotesi progettuale. Molti elementi architettonici vengono richiamati per evocare il tipico assetto delle masserie e, quindi, presumibilmente, anche di quella di cui è causa; ma sul piano descrittivo non può che darsi atto, almeno con riferimento ad una consistente parte del complesso, che gli edifici sono pressoché totalmente abbattuti. In particolare, nel breve paragrafo rubricato proprio "*documentazione comprovante la volumetria da ricostruire*" si fa riferimento ai "*resti delle fondamenta in situ*" e alle riprese fotografiche aeree originali: le quali peraltro, una volta prodotte (in prima battuta non erano state neppure allegate alla relazione) non forniscono alcun elemento

integrativo di conoscenza, consentendo una visione vaga, e per linee piane, piuttosto che per spessori. Infine, si dà atto che alcune strutture originarie sono “*quasi totalmente*” crollate (es., i vani con copertura a tetto a doppia falda, ovvero i “*voluminosi corpi di fabbrica, risalenti ai primi del '900*”). Di alcune di esse si ipotizza la presenza, elencandole descrittivamente (“*sicuramente vi erano*”), quali quelle per la lavorazione e lo stoccaggio dei prodotti caseari, i vani per alloggi del massaro e dei lavoratori, braccianti agricoli, ecc. Ne emerge un quadro descrittivo di sicura suggestione storica, ma assai scarsa aderenza alla realtà fattuale, che tenta di ricostruire, non descrive per come è, valorizzando anche il futuro utilizzo di materiali e tecniche architettoniche idonee ad evocarne le presumibili sembianze originarie.

14. Da quanto detto emerge la correttezza del diniego opposto dal Comune di Lecce alla richiesta di permesso di costruire per ristrutturazione edilizia, riferita peraltro al complesso nella sua interezza e non limitata, come forse sarebbe stato più opportuno, alle sole parti dello stesso effettivamente insistenti ancora *in loco*. A ciò consegue anche l'inapplicabilità della invocata legge regionale n. 20 del 1998, avente ad oggetto le sole attività di consolidamento, restauro e ristrutturazione di edifici rurali variamente denominati, rientranti nel regime giuridico della l. 1 giugno 1939, n. 1089, da destinare a strutture ricettive. Ne consegue altresì anche quella delle N.T.A. invocate dall'appellata, in quanto riferite al recupero di cubature da destinare a ricettività, non estensibili alla normale attività edilizia consentita in ragione della destinazione (agricola) della zona. Di tutto ciò peraltro si dava dettagliato conto nel preavviso di diniego del 24 maggio 2010, evidenziando come con la progettualità

complessiva proposta si sarebbe realizzato un aumento della volumetria esistente, così ponendosi comunque in contrasto con il più volte richiamato art. 1 della l. r. 22 luglio 1998, n. 20, che la vieta, almeno in riferimento alle aree superficiali.

15. Che tale sia la cornice ordinamentale corretta nella quale calare l'odierna fattispecie è confermato altresì dal tenore letterale della legge regionale.

Il richiamo ivi contenuto al rispetto comunque della volumetria fuori terra "esistente", evoca dunque la necessità che se ne possa computare l'esatta consistenza; la necessità di salvaguardare prospetti e caratteristiche architettoniche e artistiche dell'immobile, egualmente ne implica la piena visualizzazione. La *ratio*, dunque, appare quella di recuperare da situazioni di degrado il patrimonio storico-culturale di settore, laddove esso ancora sussista, non ricostruirlo *ex novo*, seppur con modalità quanto più rispettose possibile della loro plausibile configurazione effettiva.

16. Per quanto sopra detto l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, deve essere riformata la sentenza n. 1023 del 2011 della sez. staccata di Lecce del T.A.R. per la Puglia, con conseguente reiezione del ricorso n.r.g. 1829/2010 e conferma della determina del 14 luglio 2010, di diniego del permesso di costruire richiesto.

17. La particolarità della materia giustifica la compensazione delle spese di entrambi i gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza del

T.A.R. per la Puglia, sezione staccata di Lecce, n. 1023 del 2011, respinge il ricorso n.r.g. 1829 del 2010.

Compensa le spese di entrambi i gradi di giudizio.

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

Così deciso dalla Sezione Seconda del Consiglio di Stato con sede in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 novembre 2020, tenutasi con modalità da remoto e con la contemporanea e continuativa presenza dei magistrati:

Carlo Deodato, Presidente

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere

Giancarlo Luttazi, Consigliere

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Antonella Manzione, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Antonella Manzione**

**IL PRESIDENTE**  
**Carlo Deodato**

**IL SEGRETARIO**