



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana**

**(Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 490 del 2019, proposto da Sviluppo Campese Ambiente Turismo Società Agricola – S.C.A.T. S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Lepore, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Michele Strammiello in Firenze, via P. Toscanelli 6;

***contro***

Ente Parco Nazionale Arcipelago Toscano - Isole di Toscana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale Firenze, presso la cui sede è domiciliato per legge in Firenze, via degli Arazzieri 4;

***nei confronti***

Comune di Campo nell'Elba, non costituito in giudizio;

***per l'annullamento***

del provvedimento in data 01/02/2019, prot. 951/2019, con il quale l'Ente Parco nel confermare i motivi ostativi all'esito del deposito delle osservazioni ex art. 10 bis L.

241/0990, emetteva provvedimento di diniego, nonché del provvedimento reso con nota in data 4/12/2018, prot. n. 10032 e del provvedimento reso con nota del 5/12/2018, prot. n. 10033, con il quale il Parco Nazionale Arcipelago Toscano, in ordine alla richiesta di nulla osta di cui al precedente capoverso, comunicava i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza (ex art. 10 bis L. 241/1990) presentata per conto della S.C.A.T. S.r.l..

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Ente Parco Nazionale Arcipelago Toscano - Isole di Toscana;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 84, comma 5, del d.l. n. 18/2020, convertito in legge n. 27/2020 e modificato dall'art. 4 del d.l. n. 28/2020;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 maggio 2020 il dott. Pierpaolo Grauso;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Dal 1994 Sviluppo Campese Ambiente Turismo S.r.l. (di seguito, S.C.A.T. S.r.l.) è proprietaria nel Comune di Campo nell'Elba, località Galenzana, di alcuni terreni oggi ricadenti nel perimetro del Parco Nazionale dell'Arcipelago Toscano, sui quali conduce un'azienda agricola e agrituristica.

Nel febbraio del 2017, essa ha acquistato un ulteriore appezzamento, confinante con l'azienda e collocato in prossimità del promontorio di Capo Poro, sul quale insistono i resti di costruzioni militari risalenti agli anni '30 del '900, già di proprietà demaniale e dismesse nell'ambito della razionalizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato disciplinata dalla legge n. 311/2004.

I manufatti, classificati in demanio come unità collabenti (F/2), sono noti come "ex ricovero truppe di Capo Poro" ed "ex batteria di Capo Poro". Anch'essi ricadono nel territorio del Parco Nazionale dell'Arcipelago Toscano.

Con l'obiettivo di curarne il recupero per destinarle all'attività turistico-ricettiva, la società ricorrente ha predisposto un progetto di manutenzione straordinaria e ripristino delle due strutture, in parte interrato, ciascuna composta di tre corpi di fabbrica, ed ha attivato le corrispondenti pratiche edilizie presso il Comune di Campo nell'Elba.

L'Ente gestore del Parco Nazionale, chiamato dal Comune ad esprimere il parere di propria competenza, ha autorizzato solo parzialmente l'intervento, negando il nulla osta quanto alle opere previste sul corpo C della "ex batteria" ed a quelle previste sul corpo A dell' "ex ricovero", sul presupposto della loro contrarietà all'art. 18 delle norme di attuazione del Piano del Parco, che ammette interventi non eccedenti la manutenzione straordinaria.

1.1. Il (parziale) diniego, assunto con atto del 1 febbraio 2019, è impugnato dalla società S.C.A.T., che ne chiede l'annullamento sulla scorta di cinque motivi in diritto.

1.2. Si è costituito in giudizio al ministero dell'Avvocatura dello Stato l'Ente Parco.

1.3. Nella camera di consiglio del 7 maggio 2019, il collegio ha respinto la domanda cautelare proposta con il ricorso introduttivo.

1.4. Nel merito, la causa è stata trattenuta per la decisione senza discussione orale nell'udienza del 20 maggio 2020, tenutasi da remoto in video conferenza, ai sensi dell'art. 84 co. 5 del d.l. n. 18/2020, convertito in legge n. 27/2020 e modificato dall'art. 4 del d.l. n. 28/2020.

2. L'Ente Parco Nazionale dell'Arcipelago Toscano ha parzialmente negato la propria autorizzazione a eseguire gli interventi di recupero progettati dalla ricorrente S.C.A.T. S.r.l. per i due edifici di sua proprietà, identificati come "ex ricovero truppe di Capo Poro" ed "ex batteria di Capo Poro". Il diniego riguarda, in particolare, le opere riguardanti il corpo A dell'ex ricovero e il corpo C della ex batteria, che, ad avviso dell'ente, sarebbero da qualificare in termini di ristrutturazione edilizia, se non di nuova costruzione, ed eccederebbero dunque la tipologia di interventi assentibili ai sensi dell'art. 18 delle norme tecniche di

attuazione del Piano del Parco, che, sul patrimonio edilizio non avente destinazione agricola, consentirebbe interventi fino alla manutenzione straordinaria.

2.1. Con il primo motivo di ricorso, S.C.A.T. S.r.l. ricorda che dal 2011 gli edifici in questione sono classificati in catasto come collabenti, classificazione che include le unità immobiliari non abitabili o agibili e comunque di fatto non utilizzabili, prive di capacità reddituale, ma pur sempre individuabili e perimetrabili (diversamente, essi neppure avrebbero potuto essere censiti). Essendovi, dunque, la possibilità di verificare la consistenza preesistente dei fabbricati, il progetto rifiutato dall'Ente Parco non potrebbe che essere qualificato come manutenzione straordinaria ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. n. 380/2001, comportando il rinnovo e la sostituzione di parti anche strutturali, ma senza modifiche volumetriche e di destinazione d'uso; e l'atto impugnato si porrebbe in insanabile contraddizione con il precedente parere del 28 maggio 2018, con cui l'Ente Parco aveva negato, sempre sul presupposto della incompatibilità con l'art. 18 delle n.t.a., il nulla osta a un diverso progetto presentato da S.C.A.T. e avente a oggetto interventi classificati come ristrutturazione edilizia.

Il secondo motivo è volto a dimostrare la conformità del progetto di recupero all'art. 18 delle norme di attuazione del Piano del Parco, nella parte in cui ammette interventi fino alla ristrutturazione sul patrimonio edilizio agricolo. Ad avviso della società ricorrente, l'ex ricovero e la ex batteria di Capo Poro sarebbero appunto classificabili come patrimonio agricolo, in virtù della qualità di imprenditore agricolo da essa rivestita e di quella quota di lavori di recupero autorizzati dall'Ente Parco e tali da comportare il venire meno della classificazione catastale come unità collabenti e l'acquisto di classificazioni coerenti con la destinazione degli immobili a servizio dell'azienda agrituristica (il diniego qui impugnato non riguarda i corpi A e B della batteria e i corpi B e C dell'ex ricovero truppe, relativamente ai quali l'Ente Parco ha prestato il proprio assenso). Il diniego sarebbe altresì contraddittorio laddove ritiene assentibile la realizzazione di una scala interna

presso l'ex ricovero, ma non presso la ex batteria.

Con il terzo motivo, la ricorrente sostiene che l'Ente Parco avrebbe errato nel frazionare gli interventi, considerando il corpo C della ex batteria e il corpo A dell'ex ricovero come strutture indipendenti. Trattandosi, al contrario, di porzioni di edifici unitari, il loro recupero avrebbe dovuto essere ricondotto all'ambito della manutenzione straordinaria, al pari degli interventi assentiti sulle restanti parti dei fabbricati.

Con il quarto motivo, è affermata la compatibilità del progetto con le esigenze di tutela dell'area ove insistono i manufatti, appartenente a una Zona Speciale di Conservazione e a una Zona di Protezione Speciale istituite e inserite nella rete Natura 2000 ai sensi delle Direttive europee "Uccelli" e "Habitat". All'uopo è invocato lo studio per la valutazione di incidenza posto a corredo del progetto e attestante l'assenza di pregiudizi provocati dall'intervento alla biodiversità dell'area medesima.

Il quinto motivo, infine, attiene al presunto contrasto fra il diniego di nulla osta e l'art. 17 della legge regionale toscana n. 30/2003, secondo cui possono essere utilizzati per l'attività agrituristica gli edifici o parti di essi esistenti sul fondo e non più necessari alla conduzione dello stesso, e l'attività agrituristica può essere svolta anche in edifici destinati a civile abitazione. Nella prospettazione della ricorrente, infatti, gli interventi autorizzati dall'Ente Parco sui due fabbricati porteranno al nuovo accatastamento degli stessi manufatti e alla loro acquisizione al patrimonio agricolo dell'azienda, con piena legittimazione delle opere di manutenzione straordinaria.

2.1.1. Le censure, da esaminarsi congiuntamente, sono infondate.

L'art. 18 delle norme tecniche di attuazione del Piano del Parco Nazionale dell'Arcipelago Toscano contiene la disciplina delle zone B "*di riserva generale orientata*", cui sono sottoposti i fabbricati oggetto del provvedimento impugnato. Al paragrafo 18.3, esso distingue il patrimonio edilizio esistente con usi extragricoli, sul quale sono ammessi interventi fino alla manutenzione straordinaria

(ovvero fino al restauro e risanamento conservativo nei casi di comprovata residenza nello stabile alla data di adozione del Piano), dal patrimonio edilizio agricolo, sul quale sono ammessi la ristrutturazione edilizia e il cambio di funzione ai fini dello sviluppo e della qualificazione delle attività agro-silvo-pastorali e agrituristiche.

Alcune delle censure articolate dalla società ricorrente sembrano in qualche misura implicare la riconducibilità degli immobili in questione al patrimonio agricolo esistente, con applicabilità della relativa disciplina.

L'assunto – oltre a non essere coerente con la prospettazione di fondo, secondo cui l'intervento di recupero non eccederebbe i confini della manutenzione straordinaria – è smentito dalla destinazione urbanistica non agricola del terreno sul quale i fabbricati insistono, desumibile dal contratto di compravendita del fondo e dall'allegato certificato di destinazione urbanistica, in atti; nonché dalla pacifica destinazione originaria dei beni a usi militari, mai seguita, neppure in via di fatto, dall'adibizione a usi diversi e comunque a usi agricoli.

Per parlarsi di patrimonio edilizio agricolo in essere non è poi sufficiente la qualità di imprenditore agricolo della ricorrente, la quale non comporta di per sé il mutamento della destinazione d'uso e l'automatico passaggio degli immobili acquistati da quest'ultima alla corrispondente categoria funzionale (si veda l'art. 99 della l.r. toscana n. 65/2014). Non a caso, è la stessa S.C.A.T. S.r.l., nelle relazioni tecnico-illustrative dei progetti presentati al Comune di Campo nell'Elba, a qualificare la ex batteria e l'ex ricovero, sotto il profilo urbanistico, come patrimonio edilizio esistente con usi extragricoli e, conseguentemente, a identificare la manutenzione straordinaria come categoria di intervento ammessa.

D'altro canto, come risulta dallo stesso provvedimento impugnato, con atti del 18 maggio 2018 l'Ente Parco aveva già negato all'odierna ricorrente l'assenso a destinare i due fabbricati all'attività agriturbistica, e questo proprio in virtù della loro acclarata non appartenenza al patrimonio agricolo, senza che alcun argomento in

senso contrario si tragga dall'art. 17 della legge regionale toscana n. 30/2003, che consente di utilizzare per l'attività agrituristica gli edifici o parti di essi non più necessari alla conduzione del fondo agricolo, o l'abitazione principale dell'imprenditore agricolo anche, a determinate condizioni, ove non ubicata nel fondo, ipotesi che non ricorrono nel caso di specie.

2.1.2. Per sgomberare il campo da ogni possibile equivoco, va ulteriormente chiarito che il frazionamento degli interventi in relazione a ciascuno dei corpi di fabbrica che compongono la ex batteria e l'ex ricovero truppe non è frutto di un'autonoma iniziativa dell'amministrazione procedente, ma riflette l'articolazione dei progetti presentati dall'interessata, che, appunto, illustrano separatamente per ciascun corpo di fabbrica, identificato con le lettere A, B e C, la tipologia delle opere di recupero occorrenti.

Tanto premesso, nel contratto di compravendita stipulato da S.C.A.T. i due immobili sono descritti come *“una serie di ruderi di locali e manufatti di fortificazione, in parte fuori terra ed in parte seminterrati... ad oggi soffocati dalla vegetazione ed in pessimo stato di conservazione, necessitando di ingenti lavori di ristrutturazione in quanto non rispondenti ai requisiti statici, nonché privi di servizi igienici, luce, acqua e riscaldamento...”*.

La descrizione, nella sua immediatezza, richiama alla mente il disposto dell'art. 3 co. 1 lett. d) del d.P.R. n. 380/2001, che, nel testo modificato dall'art. 30 del d.l. n. 69/2013, include fra gli interventi di ristrutturazione edilizia il *“ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza”*, all'ulteriore condizione, per gli immobili sottoposti a vincoli, che sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente; come pure l'art. 134 co. 1 della legge urbanistica toscana n. 65/2014, che qualifica come interventi di *“ristrutturazione edilizia ricostruttiva”* quelli consistenti nel *“ripristino di edifici, o parti di essi, crollati o demoliti, previo accertamento della originaria consistenza e configurazione”* (lett. h), dai quali distingue *“il ripristino di edifici, o parti di essi, crollati o demoliti,*

*previo accertamento della originaria consistenza e configurazione, attraverso interventi di ricostruzione comportanti modifiche della sagoma originaria, laddove si tratti di immobili sottoposti ai vincoli di cui al Codice” (lett. i).*

Alla luce di tali previsioni, gli interventi su ruderi sembrerebbero sempre da ricondurre quantomeno all’ambito della ristrutturazione edilizia, se non della nuova costruzione, come la giurisprudenza riteneva anteriormente alla citata novella legislativa del 2013 (per tutte, cfr. Cons. Stato, sez. VI, 5 dicembre 2016, n. 5106, e i numerosi precedenti ivi citati).

Tuttavia il provvedimento impugnato – svolgendo autonome valutazioni tecnico-discrezionali e indipendentemente sia dal contenuto del contratto di compravendita, sia dalla classificazione catastale degli immobili come unità collabenti – conclude nel senso della parziale ammissibilità degli interventi in progetto, e, segnatamente, di quelli previsti per i corpi A e B della ex batteria e per i corpi B e C dell’ex ricovero, perché non eccedenti l’ambito della manutenzione straordinaria.

Diverso il giudizio dell’Ente Parco per gli interventi sul corpo C della ex batteria e sul corpo A dell’ex ricovero, consistenti, in entrambi i casi, nella ricostruzione delle pareti perimetrali e nel rifacimento/ricostruzione delle coperture, con l’aggiunta, per il corpo C della ex batteria, della coibentazione, impermeabilizzazione e pavimentazione della copertura stessa (si tratta di copertura piana).

La conclusione appare del tutto condivisibile alla luce delle condizioni in cui versano i corpi di fabbrica predetti, privi della copertura e pressoché in tutto (il corpo A dell’ex ricovero) o in buona parte (il corpo C dell’ex batteria) delle pareti perimetrali, di modo che l’intervento non si esaurisce nel ripristino o nella sostituzione di parti esistenti degli edifici, ma richiede un *quid pluris* consistente nella ricostruzione delle porzioni la cui mancanza impedisce finanche di poter parlare di fabbricati (meglio: corpi di fabbrica) attualmente esistenti e identificabili in quanto tali. Non ricorrono, cioè, i presupposti della manutenzione straordinaria,



la quale esige pur sempre la preesistenza di un organismo edilizio già ultimato, da conservare o rinnovare nella sua funzionalità (per tutte, cfr. Cons. Stato, sez. V, 27 agosto 2014, n. 4362), mentre, come si è visto, il ripristino di parti crollate o demolite di edifici, purché sia possibile accertarne l'originaria consistenza e configurazione, rientra a pieno titolo nella nozione di ristrutturazione edilizia c.d. ricostruttiva ai sensi del novellato art. 3 d.P.R. n. 380/2001 (è appena il caso di ricordare che, per consolidata giurisprudenza, i muri perimetrali e la copertura costituiscono componenti essenziali di un edificio ai fini della qualificazione dell'intervento di recupero: fra le molte, oltre a Cons. Stato, n. 5106/2016, cit., cfr. anche Cons. Stato, sez. V, 15 marzo 2016, n. 1025; id., 11 giugno 2013, n. 3221).

La società ricorrente lamenta di essere stata penalizzata dal frazionamento degli interventi indebitamente operato dall'Ente Parco e sostiene che, valutata nella sua totalità e con riferimento a ciascuno degli edifici unitariamente considerato, la consistenza dei lavori resterebbe nei confini della manutenzione straordinaria.

Sul punto, si rileva semmai che il frazionamento di ciascuna delle strutture in tre corpi di fabbrica – frutto, lo si è visto, delle scelte progettuali dell'interessata – ha consentito all'Ente Parco di scorporare gli interventi ammissibili da quelli non ammissibili, e di concedere se non altro un nulla osta parziale. Né, del resto, la considerazione unitaria dei due fabbricati modifica la natura degli interventi, che, per la parte in cui consistono nella ricostruzione di porzioni dirute, continuano a dover essere qualificate come (parziale) ristrutturazione edilizia, unita a manutenzione straordinaria per le porzioni rimanenti non dirute.

Ancora, la ricorrente assume la contraddittorietà del diniego di nulla osta per avere l'Ente Parco autorizzato la realizzazione di una scala interna presso l'ex ricovero truppe, ma non presso la ex batteria.

La contraddizione non sussiste, giacché il mancato assenso alla realizzazione della scala interna di collegamento fra pianterreno e piano seminterrato è diretta conseguenza del mancato assenso alla ricostruzione/ristrutturazione di quest'ultimo, trattandosi di opere connesse che, come tali, partecipano della

medesima natura (i lavori di recupero non possono, evidentemente, venire scomposti in modo da sottrarre le singole opere alla disciplina prevista per l'intervento nel suo complesso). Lo stesso non vale invece per l'ex ricovero, posto che la scala interna ivi prevista funge da collegamento tra i corpi di fabbricati B e C, il cui recupero è stato autorizzato dall'Ente.

3. Le considerazioni esposte evidenziano la legittimità dei provvedimenti impugnati e, per il loro carattere assorbente, esimono il collegio dall'affrontare i residui profili di gravame.

3.1. Al rigetto del ricorso si accompagna, nondimeno, la compensazione delle spese processuali, avuto riguardo al contenuto solo formale delle difese dell'amministrazione resistente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Terza), definitivamente pronunciando, respinge il ricorso.

Spese compensate.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 20 maggio 2020, tenutasi mediante collegamento da remoto in video conferenza secondo quanto disposto dall'articolo 84, comma 6, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, con l'intervento dei magistrati:

Saverio Romano, Presidente

Gianluca Bellucci, Consigliere

Pierpaolo Grauso, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Pierpaolo Grauso**

**IL PRESIDENTE**  
**Saverio Romano**

## IL SEGRETARIO