



Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. n. 24649 /131/11/2016 del 30 NOV. 2016 Pos. Coll. e Coord. n. 10

Assessorato regionale dell'agricoltura, dello
sviluppo rurale e della pesca mediterranea
Dipartimento regionale dello sviluppo rurale e
territoriale
Servizio 2
90145 Palermo
(Rif. nota 17 ottobre 2016, n. 25247)

**Oggetto: Sanatorie edilizie in riserva naturale e vigenza delle norme di salvaguardia a seguito
di sentenza di annullamento del decreto istitutivo della riserva.**

1. Con la nota in riferimento si rappresenta che la Riserva Naturale Orientata (R.N.O.) "La Timpa", ricadente nel territorio di Acireale (CT)"... è stata istituita con D.A. Territorio e Ambiente n. 84 del 14.03.1984 in attuazione di quanto previsto dall'art. 31 della l.r. n. 98/1981, il quale riporta un elenco di aree da sottoporre a vincolo di Riserva naturale".

Con sentenza del T.A.R. Sicilia, sezione di Catania, 7 luglio 1993, n. 647, il decreto istitutivo della Riserva 14 marzo 1984, n. 84, è stato annullato.

Alcune ditte proprietarie di immobili ricadenti in zona B della suddetta riserva, hanno presentato istanza "per ottenere il parere di conformità relativo alla concessione in sanatoria per abusi edilizi ai sensi della Legge 724/94¹, consistenti in opere di ampliamento degli immobili già esistenti". Si evidenzia che gli illeciti risultano eseguiti nell'anno 1991 e che l'istanza di sanatoria è stata

¹ Art. 39 Legge n. 724/1994 (Definizione agevolata delle violazioni edilizie)

1. Le disposizioni di cui ai capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47 e successive modificazioni e integrazioni, come ulteriormente modificate dal presente articolo, si applicano alle opere abusive che risultino ultimate entro il 31 dicembre 1993, e che non abbiano comportato ampliamento del manufatto superiore al 30 per cento della volumetria della costruzione originaria ovvero, indipendentemente dalla volumetria iniziale o assentita, un ampliamento superiore a 750 metri cubi. Le suddette disposizioni trovano altresì applicazione alle opere abusive realizzate nel termine di cui sopra relative a nuove costruzioni non superiori ai 750 metri cubi per singola richiesta di concessione edilizia in sanatoria. I termini contenuti nelle disposizioni richiamate al presente comma e decorrenti dalla data di entrata in vigore della legge 28 febbraio 1985, n. 47, o delle leggi di successiva modificazione o integrazione, sono da intendersi come riferiti alla data di entrata in vigore del presente articolo. I predetti limiti di cubatura non trovano applicazione nel caso di annullamento della concessione edilizia. Il procedimento di sanatoria degli abusi edilizi posti in essere dalla definitiva di non luogo a procedere o di proscioglimento o di assoluzione. Non può essere conseguita la concessione in sanatoria degli abusi edilizi se interviene sentenza definitiva di condanna per i delitti sopra indicati. Fatti salvi gli accertamenti di ufficio in ordine alle condanne riportate nel certificato generale del casellario giudiziale ad opera del comune, il richiedente deve attestare, con dichiarazione sottoscritta nelle forme di cui all'articolo 2 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, di non avere carichi pendenti in relazione ai delitti di cui agli articoli 416-bis, 648-bis e 648-ter del codice penale ...

presentata al comune di Acireale nel 1995.

Si osserva anche che in base alla disposizione dell'art.13 della legge n. 47/85 "il responsabile dell'abuso può ottenere la concessione o l'autorizzazione in sanatoria quando l'opera eseguita in assenza della concessione o autorizzazione è conforme agli strumenti urbanistici generali e di attuazione approvati e non in contrasto con quelli adottati, sia al momento della realizzazione dell'opera sia al momento di presentazione della domanda", nonché "alla luce delle norme regolamentari vigenti nelle Riserve naturali in merito alle nuove costruzioni e/o ampliamento risulta dirimente chiarire la vigenza o meno nel periodo di vacatio regolamentare ...", determinato dall'annullamento del citato decreto istitutivo dalla sentenza del TAR Catania n. 647/1993.

Tra l'altro si precisa che, "nell'elenco del Piano approvato con D.A. n.970 del 10/6/1991 non era stata ricompresa la R.N.O."La Timpa", in quanto all'epoca dell'approvazione del Piano" essa risultava già istituita con D.A. n.84/1984, in attuazione delle previsioni di cui all'art.31 della L.r. n. 98/81.

Si chiede quindi l'avviso di questo Ufficio "in merito alla vigenza o meno delle norme di salvaguardia di cui all'art. 23 l.r. 14/88 per il territorio delle RNO la Timpa nel periodo di vacatio normativa determinata dall'annullamento del decreto istitutivo e fino alla nuova istituzione della Riserva".

La questione risulta rilevante riguardo alla sanabilità o meno delle opere realizzate in quanto, in caso di vigenza delle norme di salvaguardia le opere risulterebbero non sanabili poiché in contrasto con dette norme di salvaguardia, mentre in caso contrario "... ne conseguirebbe, per il periodo temporale considerato, la non sussistenza di alcun vincolo di Riserva Naturale per l'area in questione e pertanto lo scrivente Ente gestore non dovrebbe avere nemmeno avere competenza ad esprimersi in merito".

In data 29 novembre 2016 è stata acquisita dal Dipartimento in indirizzo la sentenza del TAR Catania n. 647/1993, non allegata alla richiesta di parere.

2. La Riserva Naturale Orientata "La Timpa" ricadente nel territorio di Acireale (CT) è stata costituita per la prima volta con Decreto dell'Assessore regionale per il territorio e l'Ambiente 14 marzo 1984, n.84².

Con Decreto Assessoriale 30 maggio 1987, n. 825, è stato emanato il regolamento della riserva, e con successivo D.A. 26 maggio 1988, n. 753, la gestione della riserva è stata affidata alla Provincia Regionale di Catania.

Il T.A.R. di Catania, con sentenza 7 luglio 1993, n. 647 ha annullato il decreto di costituzione n. 84/1984, sostanzialmente perché - durante l'iter di emanazione di detto decreto - è stata omessa

2 Sulla normativa di istituzione delle riserve naturali, la loro distinzione nelle diverse aree di protezione (riserva e pre-riserva), e dei soggetti ai quali viene attribuita la gestione (Enti gestori), questo ufficio si è espresso con precedente parere n.150/2009, cui, per tali aspetti si fa rinvio.

l'acquisizione di alcuni pareri obbligatori e in quanto non è stata pubblicata la proposta di affidamento di gestione.

Con la successiva legge regionale 6 aprile 1996 n.16, all'art. 85³, si è stabilito che l'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente, entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge, avrebbe provveduto alla nuova delimitazione della riserva, affidandone la gestione all'Azienda Foreste Demaniali.

Con decreto assessoriale territorio ed ambiente 23 aprile 1999, n. 149, la riserva è stata nuovamente istituita, ed affidata appunto all'Amministrazione Forestale. Il decreto, in allegato, contiene il regolamento delle modalità d'uso e divieti.

Con quest'ultimo decreto, di conseguenza, si è sostituito il decreto 30 maggio 1987, n. 825, con il quale era stato emanato il primo regolamento della riserva e il decreto 26 maggio 1988, n. 753, che affidava la riserva alla Provincia Regionale di Catania.

Le attività edilizie consentite all'interno delle riserve, le modalità di realizzazione delle opere, e i provvedimenti autorizzatori (nulla osta) dell'Ente gestore risultano disciplinati dalla l.r. 6 maggio 1981, n.98⁴ e successive modifiche e integrazioni, nonché dai singoli regolamenti delle riserve già istituite.

3 Art. 85 - L.R. n.16/1996

Acquisizione di terreni devastati da frane nella zona della Timpa di Acireale.

1. Le disposizioni dell'articolo 1 della legge regionale 7 giugno 1994, n. 24, sono estese ai terreni della zona della Timpa di Acireale, devastati dalle frane provocate dall'alluvione del marzo 1995.

2. I proprietari interessati possono presentare istanza di cessione dei terreni all'Amministrazione forestale entro 30 giorni dall'entrata in vigore della presente legge.

3. I terreni di cui ai commi 1 e 2 sono accorpati all'area della riserva naturale della Timpa di Acireale, istituita a norma dell'articolo 31 della legge regionale 6 maggio 1981, n. 98.

4. Entro 60 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, l'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente provvede alla nuova delimitazione della riserva naturale della Timpa di Acireale e all'affidamento in gestione della medesima all'AFDRS.

4 Art. 22 - L.R. n. 98/1981

Norme sui raccordi tra pianificazione del parco e pianificazione comunale e sulle autorizzazioni o concessioni rilasciate all'interno dei parchi e delle riserve (51).

Dalla data di istituzione delle riserve le previsioni degli strumenti urbanistici approvati o adottati nelle aree delimitate come riserva e pre-riserva diventano inefficaci.

Nelle predette aree vigono le disposizioni contenute nel regolamento di cui all'articolo 6, terzo comma...

Per le aree di pre-riserva, nel rispetto delle destinazioni di uso indicate nei decreti di istituzione delle riserve nonché nei regolamenti delle stesse, i comuni singoli o associati, entro centottanta giorni dalla data del decreto istitutivo delle riserve o del decreto approvativo del regolamento delle riserve stesse, adottano piani di utilizzazione finalizzati al raggiungimento degli obiettivi di cui all'articolo 7, secondo e terzo comma.

I piani di cui al precedente comma hanno la stessa efficacia dei piani particolareggiati e nella loro formazione, adozione e pubblicazione devono osservare le disposizioni vigenti relative ai piani particolareggiati medesimi, mentre la loro approvazione è demandata all'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente, ai sensi dell'articolo 12 della legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71, previo parere del Consiglio regionale dell'urbanistica e del Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale. I piani di utilizzazione sono redatti in variante agli strumenti urbanistici vigenti e la loro approvazione costituisce variante agli strumenti medesimi.

L'emanazione del decreto istitutivo della riserva comporta la decadenza delle concessioni ed autorizzazioni edilizie ove i lavori relativi non siano stati iniziati.

Dopo la istituzione delle riserve i provvedimenti di approvazione di opere pubbliche ricadenti nelle aree di riserva e pre-riserva sono sospesi e sottoposti al riesame dell'amministrazione pubblica competente che potrà rinnovarli, modificarli o ritirarli previo nulla-osta dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente, sentito il Consiglio regionale.

Nelle aree per le quali sia intervenuta l'apposizione del vincolo di cui all'articolo 6, nonché nelle aree destinate a riserva, comprese nel piano di cui all'articolo 5 della presente legge, dalla data di notifica ai comuni del piano stesso è sospesa l'esecuzione delle opere pubbliche. La prosecuzione eventuale dei lavori è subordinata al riesame dei progetti con la procedura di cui al precedente comma

Nelle aree di cui al settimo comma è vietato:

a) l'introduzione di specie estranee vegetali o animali che possano alterare l'equilibrio naturale;

b) la modificazione del regime delle acque;

c) l'accensione di fuochi all'aperto;

d) la coltivazione di cave e l'esecuzione di movimenti di terra non finalizzati allo svolgimento delle normali attività agricole.

In dette aree sono consentiti la prosecuzione delle attività agro-silvo-pastorali compatibili con la tipologia di riserva proposta e gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria di cui all'articolo 20, lettere a), b), c) della legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71.

Vedi, anche, l'art. 39, L.R. 19 maggio 2003, n. 7.

L'art.22, l.r. n.98/81, come sostituito dall'art.23 della l.r. 14/88, per quel che in questa sede interessa, prevede che "dalla data di istituzione delle riserve le previsioni degli strumenti urbanistici approvati o adottati nelle aree delimitate come riserva e pre-riserva diventano inefficaci" (comma 1), e "nelle predette aree vigono le disposizioni contenute nel regolamento di cui all'articolo 6, terzo comma" (comma 2).

I regolamenti delle riserve già istituite, adottati dall'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente in allegato al decreto istitutivo di ciascuna riserva (quindi per la riserva "La Timpa" in questione il già citato D.A. 23 aprile 1999, n. 149) hanno in concreto fissato gli interventi vietati e quelli consentiti in ogni singola riserva, e, nell'elencare gli interventi consentiti nelle aree di riserva e di pre-riserva, richiedono, a seconda della tipologia di intervento, il previo nulla osta dell'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, sentito il Consiglio regionale protezione patrimonio naturale (C.R.P.P.N.)⁵, ovvero dell'ente gestore, che nel caso di specie è l'Azienda regionale Foreste Demaniali.

Premessa l'evoluzione normativa che disciplina la R.N.O. "La Timpa", si osserva che l'accertamento di conformità di opere realizzate senza concessione o autorizzazione risultava disciplinato dall'art.13 della legge n.47/1985, oggi abrogato dall'art.136 del D.P.R. 6 giugno 2001, n.380. Ciò, purché tali opere fossero conformi agli strumenti urbanistici generali e di attuazione approvati, e non in contrasto con quelli adottati sia al momento della realizzazione dell'opera sia al momento di presentazione della domanda, nonché conformi con le norme regolamentari vigenti nelle Riserve naturali in merito alle nuove costruzioni e/o ampliamenti.

Detta norma, pertanto, consentiva di sanare le opere realizzate in assenza del provvedimento amministrativo abilitativo, nella sola ipotesi degli abusi formali, cioè delle opere che risultano conformi alla disciplina vigente sia al momento della sua realizzazione sia al momento della presentazione della domanda (requisito della "doppia conformità": cfr., tra le tante, Consiglio di

⁵ Art. 4 - L.r. n. 98/1991

Compiti del consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale.

Sono compiti del consiglio regionale:

- a) predisporre il piano regionale dei parchi e delle riserve naturali, in armonia con gli obiettivi e gli indirizzi del piano urbanistico regionale, di cui esso costituisce specificazione, e in correlazione con gli indirizzi generali del piano nazionale di coordinamento per la protezione del patrimonio naturale;
- b) esprimere pareri sui piani di coordinamento degli enti parco di cui all'art. 18;
- c) esprimere pareri sulle proposte di istituzione di nuovi parchi regionali, di riserve naturali e di riserve e parchi marini, nonché sull'ampliamento di quelli esistenti;
- d) controllare per ciascuna area protetta regionale (parchi e riserve) il raggiungimento delle finalità istituzionali e l'osservanza delle norme di legge e di regolamento;
- e) promuovere la formazione del personale tecnico, scientifico e amministrativo da impiegare nella gestione delle aree protette;
- f) svolgere attività di promozione e di indirizzo della politica di gestione delle aree protette, in armonia con le prescrizioni e gli indirizzi del piano regionale dei parchi e delle riserve naturali;
- g) tenere la lista ufficiale delle aree protette, indicandone e controllandone i criteri e le condizioni di iscrizione e di cancellazione;
- h) assolvere tutti gli altri compiti ad esso assegnati dalla presente legge ed esprimere pareri su richiesta dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente.
- i) predisporre direttive vincolanti relative alla valutazione di impatto ambientale che deve accompagnare tutti i progetti di opere e di manufatti da realizzarsi nei parchi e nelle riserve (8).

I poteri di vigilanza e di controllo del consiglio vengono esercitati a mezzo delle aree protette regionali.

Nell'ipotesi di inosservanza delle raccomandazioni del consiglio l'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente può intervenire con propri provvedimenti fino allo scioglimento degli organi amministrativi delle suddette aree, previo parere del consiglio stesso.

Il consiglio presenterà annualmente, entro tre mesi dalla chiusura dell'esercizio finanziario, per il tramite dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente, una relazione all'Assemblea regionale sull'attività degli enti parco.

Stato, sez. IV, 17.09.2007, n.4338; Consiglio di Stato, sez. V, 29.05.2006, n.3267).

Si permetteva di ottenere ex post ogni eventuale provvedimento necessario per la sua realizzazione; quindi così come per le opere realizzate su aree sottoposte a vincolo era necessario ottenere il c.d. nulla osta paesaggistico, per la sanatoria dell'abuso formale realizzato nell'area di riserva e pre-riserva risultava essenziale il rilascio del nulla-osta dell'ente gestore (cfr. in tal senso anche la legge regionale 10 agosto 1985, n. 37⁶).

Delineato il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, nella fattispecie in esame non pare possano applicarsi le relative norme di salvaguardia della R.N.O., in quanto gli abusi indicati in premessa sarebbero stati realizzati nell'anno 1991 (e la domanda di sanatoria presentata nell'anno 1995) e in tali date non si poteva considerare esistente alcuna riserva, per effetto della citata sentenza n. 647/1993 del TAR Catania, che aveva annullato il D.A n. 84/1984 istitutivo della stessa riserva.

La riserva "La Timpa" è stata nuovamente istituita e regolamentata con D.A. n. 141/1999, e, quindi, nessuna norma di salvaguardia avrebbe potuto operare nell'area de qua durante il periodo di vacatio normativa.

In tal senso il C.G.A., in sede giurisdizionale, sentenza 5/5/1997, n. 86, ha affermato che "le misure di salvaguardia previste dall'art. 22 della legge regionale n. 98 del 1981, commi settimo, ottavo e nono, nel testo sostituito dall'art. 23 della legge regionale n. 14 del 1988, non trovano applicazione per le aree di pre-riserva prima dell'istituzione della riserva (cioè nel periodo intercorrente tra la emanazione del piano regionale dei parchi e delle riserve e l'istituzione della singola riserva)".

Di conseguenza, come peraltro prospettato dal Richiedente, il rilascio della eventuale concessione in sanatoria (sussistendone i presupposti) rientra nella esclusiva competenza del Comune di Acireale, nel cui territorio rientrano le aree interessate prima della istituzione della R.N.O., senza che l'Ente gestore debba esprimersi per le opere eseguite nell'area in questione.

Nei termini suesposti il parere dello Scrivente.

Ai sensi dell'art. 15, co.2 del D.P. Reg. 16 giugno 1998, n.12, lo Scrivente acconsente sin d'ora all'accesso presso codesta Amministrazione al presente parere da parte di eventuali richiedenti.

⁶ Art. 24 - L.R. N. 37/85

Opere ricadenti nell'ambito di parchi e riserve.

Qualora le opere eseguite senza licenza, concessione o autorizzazione o in difformità dalle stesse, ricadano nell'ambito dei parchi regionali di cui alla legge regionale 6 maggio 1981, n. 98 e successive modifiche ed integrazioni, il rilascio della concessione o autorizzazione in sanatoria, con esclusione delle opere ricadenti nelle zone a inedificabilità assoluta realizzate in data successiva all'imposizione del vincolo, è subordinato al nulla-osta del presidente dell'ente parco rilasciato ai sensi del comma 5 dell'articolo 24 della legge regionale 9 agosto 1988, n. 14.

Per le opere ricadenti nell'ambito di riserve naturali, tale nulla-osta è reso dall'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente sentito il Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale di cui all'articolo 3 della citata legge regionale 6 maggio 1981, n. 98).

L'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, per la vigilanza, la prevenzione e gli interventi repressivi dell'abusivismo nelle aree di cui al presente articolo si avvale del Corpo forestale della Regione.

Si ricorda poi che in conformità alla circolare presidenziale dell'8 settembre 1998,n.16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati "FONS.

Avv. Alessandro Di Salvo / Avv. Gianluigi Amico

L'Avvocato Generale
(Cons. Romeo Palma)



A circular stamp with the text "REGIONE SICILIANA" at the top, "UFFICIO LEGISLATIVO E LEGALE" in the center, and "PRESIDENZA" at the bottom, flanked by two stars. A signature is written over the stamp.