

Istanza di nulla osta per effettuare lavori di miglioramento fondiario per l'impianto di un vigneto su un terreno variato in pascolo successivamente ad un incendio

Cons. giust. amm. Reg. Sic. 14 luglio 2025, n. 575 - Giovagnoli, pres.; Chinè, est. - Società Agricola C.D.M. S.r.l. (avv. Seminara) c. Parco dell'Etna (n.c.).

Agricoltura e foreste - Lavori di miglioramento fondiario per l'impianto di un vigneto su un terreno variato in pascolo successivamente ad un incendio - Istanza di nulla osta - Diniego.

(Omissis)

FATTO

1. Con ricorso proposto dinanzi al TAR Sicilia – Catania, l'odierna appellante ha, in sintesi, esposto:

- di avere acquistato dai coniugi Scandura - Pirrello, con atto pubblico del 27 luglio 2015, un terreno agricolo nel Comune di Castiglione di Sicilia - frazione Solicchiata, della superficie di ha 21.13.86, che era pervenuto al sig. Scandura Michele con decreto di trasferimento del Tribunale civile di Catania del 21 maggio 2015;

- con istanza del 30 giugno 2017 richiedeva all'Ente Parco dell'Etna il nulla osta per lavori di "miglioramento fondiario" per l'impianto di un vigneto;

- con nota del 19 luglio 2017, l'Ente Parco comunicava l'avvio del procedimento di esame dell'istanza rappresentando che *"l'esercizio agricolo è ammesso solo su superfici già oggetto di uso agricolo, cioè su superfici che possiedono i requisiti per la prosecuzione o il ripristino della coltivazione agraria; pertanto gli interventi agricoli possono essere progettati solo su superfici agricole e possono essere realizzati salvaguardando: l'attuale orografia del terreno, tutti i terrazzamenti esistenti, l'eventuale roccia affiorante..."*;

- con nota del 24 luglio 2017, l'Ente Parco chiedeva al Comune di Castiglione di Sicilia e ad altri uffici i dati relativi all'ultimo incendio che aveva interessato il terreno; il Comune attestava che si erano verificati incendi negli anni 2008, 2010, 2012, 2014, 2016, confermando l'esistenza del vincolo urbanistico di cui all'art. 10 della legge n. 353/2000;

- con nota del 23 ottobre 2018, l'Ente Parco - anche in considerazione della peculiarità del caso di specie - richiedeva, per il tramite dell'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente un parere all'Ufficio legislativo e legale della Regione siciliana; l'A.R.T.A., tuttavia, ravvisava la totale assenza di dubbi interpretativi, rappresentando come *"(...) la normativa sull'argomento - legge quadro n. 353/2000, art. 10 - sia abbastanza chiara ed esplicita su ciò che è vietato svolgere e/o realizzare sui terreni percorsi dal fuoco ed inseriti nell'apposito catasto. Il legislatore ha infatti inserito nel corpo della legge tassativi vincoli all'attività di godimento e di utilizzo di tali aree, peraltro recepiti anche dalla normativa regionale in materia L.R. 16 del 6/4/1996 all'art. 37, in particolare la norma stabilisce che tali terreni non possano avere una destinazione diversa da quella preesistente all'incendio per almeno 15 anni, salvo per la realizzazione di opere pubbliche necessarie alla salvaguardia della pubblica incolumità e dell'ambiente. (...) questo Dipartimento non ritiene di dover inoltrare richiesta di parere in mancanza di palesata diversa o dubbia interpretazione dell'art. 10 della Legge n. 353 del 21 novembre 2000"*.

- con nota del 12 dicembre 2018, l'Ente Parco comunicava i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza sulla base del vincolo *ex lege* n. 353/2000 e della precedente destinazione a pascolo risultante dalle visure catastali;

- la società presentava le proprie osservazioni con le quali evidenziava, in sintesi, che:

- a) dai dati catastali del terreno risultava una "preesistente" coltivazione a vigneto del terreno, almeno sino al 2007;

- b) il precedente vigneto sarebbe stato verosimilmente incendiato dolosamente da pastori e poi destinato a pascolo, sicché, paradossalmente, la conservazione della destinazione a pascolo, per effetto degli incendi, avrebbe premiato le attività abusive, presumibilmente condotte dagli stessi pastori;

- c) l'art. 10, comma 3, della legge n. 353/2000 vieta, peraltro, anche la destinazione a pascolo successivamente agli incendi.

- con provvedimento n. 33/2019 del 23 gennaio 2019, l'Ente Parco - previa analitica confutazione delle osservazioni della società (pagg. 2-5 del provvedimento) - denegava il titolo autorizzatorio poiché *"(...) questo Ente Parco non ha alcuna prerogativa sulle decisioni relative all'inserimento dei terreni nel catasto incendi che, come previsto dall'art. 10 della L. 353/2000, può essere gestito esclusivamente dai Comuni; (...) il primo incendio si è verificato nel 2008 mentre la variazione della destinazione catastale è avvenuta nel 2007. Così pure la lettura delle informazioni del Comune di Castiglione di Sicilia fa risalire al 2008 il primo incendio e la lettura delle visure catastali datano la variazione catastale al 2007.... Nel caso specifico le particelle catastali che costituiscono il fondo sono pascolo/pascolo arborato dal 2007 mentre il primo incendio, come indicato dal Comune di Castiglione di Sicilia competente in materia di gestione del catasto incendi, si è verificato nel 2008. Per conseguenza è proprio la destinazione a pascolo/pascolo arborato che non può*

essere variata; (...) l'attività di pascolo è vietata "solo limitatamente ai boschi"; pertanto "l'applicazione dell'art. 10 della L. 353/2000, recepita dall'art. 37 della Legge Regionale 16/96, come indicato nella nota del Comune di Castiglione di Sicilia ed esplicitato nella nota dell'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente non permette a questo Ente di accogliere le osservazioni della ditta".

2. Con lo stesso mezzo l'odierna parte appellante ha quindi chiesto l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, del provvedimento negativo deducendo, in un unico motivo, censure di violazione ed erronea applicazione dell'art. 10 della legge n. 353/2000; eccesso di potere per errore nel presupposto, contraddittorietà, difetto di pubblico interesse, illogicità, sviamento di potere e violazione degli artt. 41 e 42 Cost.

In particolare, ha contestato l'insufficienza dell'attività istruttoria svolta dall'Ente Parco (che non avrebbe compiuto alcuna indagine per accertare la riconducibilità della destinazione a pascolo alla volontà dell'anziana proprietaria (o dell'eventuale custode del bene pignorato); ha sostenuto, inoltre, che "l'incendio subito dal proprietario di un terreno coltivato a vigneto, poi abusivamente utilizzato a pascolo, non può annullare la preesistente coltivazione", e che tale valutazione sarebbe stata nel caso di specie del tutto omessa dall'Ente Parco; ha affermato, infine, che "l'interpretazione della norma da parte dell'impugnato diniego, volta a preservare una sopravvenuta adibizione a pascolo, in danno della destinazione alla coltivazione a vigneto, oggettivamente svolta per decenni, secondo la vocazione della zona, non è coerente con lo spirito della norma, volta a conservare la destinazione preesistente, ovvero propria della zona secondo le caratteristiche dei terreni e le attività agricole praticate".

3. Benché ritualmente intimato non si è costituito nel primo giudizio l'Ente Parco dell'Etna.

4. Con l'ordinanza n. 294 del 2019, confermata dall'ordinanza n. 585 del 2019 del C.G.A.R.S., il TAR ha respinto la domanda cautelare proposta dalla società ricorrente per difetto di *fumus boni iuris*.

5. Con la sentenza n. 2443 del 2023 il TAR ha quindi respinto il ricorso della odierna appellante, nulla disponendo per le spese di giudizio in virtù della mancata costituzione dell'Ente Parco dell'Etna.

6. Tale sentenza è appellata dalla Società Agricola C.D.M. S.r.l., la quale deduce l'erroneità della decisione di prime cure laddove "ha rigettato i motivi del ricorso, ritenendo il reimpianto del vigneto <<una destinazione diversa da quella preesistente>>, individuando quest'ultima nella conduzione a pascolo, e non rilevando che il reimpianto del vigneto sarebbe stato attuabile prima dell'incendio". Sostiene, in particolare, parte appellante che "il reimpianto di un vigneto, già preesistente, in un terreno che, già catastato come vigneto, sia stato poi classificato con la qualità di pascolo, non può dar luogo a una <<destinazione diversa>> che viene preclusa dopo l'incendio, dall'art. 10 L. 353/2000", in quanto la destinazione diversa preclusa è quella che concerne l'esecuzione di opere edili, ovvero attività di costruzione, edificazione, realizzazione di edifici, strutture e infrastrutture finalizzate a insediamenti civili e attività produttive menzionate nell'art. 10. In sintesi, ad avviso dell'appellante, il reimpianto di un vigneto su di un terreno percorso da incendi, non configura una "destinazione diversa da quella preesistente all'incendio", bensì una "attività di ricostituzione naturalistica" consentita e non preclusa dalla norma.

Parte appellante ha inoltre riproposto in appello la domanda risarcitoria non specificamente esaminata dal primo giudice, evidenziando di avere perduto il finanziamento ottenuto di euro 66.350,42 in virtù del provvedimento dirigenziale dell'Assessorato regionale Agricoltura – Ispettorato provinciale prot. 25673 del 26 ottobre 2021.

7. Anche nel presente grado, sebbene ritualmente intimato, non si è costituito l'Ente appellato.

8. In prossimità dell'udienza fissata per la discussione del gravame, parte appellante ha depositato, segnatamente in data 2 maggio 2025, memoria ex art. 73 c.p.a. per insistere nelle già rassegnate conclusioni.

9. Alla udienza pubblica del 5 giugno 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

10. L'appello si palesa infondato.

11. Risulta nella specie *per tabulas* che la sentenza oggetto di gravame ha respinto il ricorso della odierna appellante in quanto:

- dalla visura catastale storica depositata agli atti del giudizio "si evince che il terreno, con qualità di vigneto sino al 2007, dall'8 marzo 2007 è stato variato in pascolo mutando nel corso degli anni solo la classe (da pascolo di classe 4 a pascolo di classe urb e viceversa)";

- costituisce dato oggettivo l'anteriorità della destinazione a pascolo rispetto al primo incendio, mentre nessun concreto elemento è stato allegato circa le asserite "abusive" variazioni catastali;

- la società ricorrente ha acquistato il terreno nel 2015, "con la consapevolezza che le relative particelle era soggette al vincolo ex art. 10 legge n. 353/2000, espressamente indicato nell'atto pubblico nel quale era anche precisato che il prezzo di vendita (verosimilmente non di mercato) era stato <<convenuto tenendo conto del fatto che il terreno è stato percorso dal fuoco...>>" (pag. 2 dell'atto pubblico);

- a fronte di tali manifeste evidenze non appare configurabile alcuna insufficiente istruttoria dell'Ente Parco il quale, peraltro, "si limita a prendere atto delle determinazioni comunali circa l'inserimento delle particelle nel catasto delle aree percorse dal fuoco di cui all'art. 10, comma 2°, della legge n. 353/2000 e del conseguente obbligo di mantenimento



dello stato di fatto, né ha alcun obbligo giuridico di compiere indagini per accertare la riconducibilità della destinazione a pascolo alla volontà degli ex proprietari del terreno”;

- quanto alle considerazioni di parte ricorrente circa la maggiore aderenza di un vigneto alle finalità di recupero ambientale sottese al divieto di cui all'art. 10 della legge n. 353 del 2000, “è sufficiente osservare che, nel caso in esame, viene in rilievo l'impianto di un nuovo vigneto (v. autorizzazione rilasciata con DDG n. 3722/2016) ammesso a finanziamento pubblico e quindi, un'attività produttiva espressamente vietata dall'art. 10 della legge n. 353/2002”.

12. Tale lineare percorso logico – argomentativo resiste alle doglianze articolate da parte appellante.

13. Occorre premettere che ai sensi dell'art. 10, comma 1, della legge n. 353 del 2000: “Le zone boscate ed i pascoli i cui soprassuoli siano stati percorsi dal fuoco non possono avere una destinazione diversa da quella preesistente all'incendio per almeno quindici anni. È comunque consentita la costruzione di opere pubbliche necessarie alla salvaguardia della pubblica incolumità e dell'ambiente. In tutti gli atti di compravendita di aree e immobili situati nelle predette zone, stipulati entro quindici anni dagli eventi previsti dal presente comma, deve essere espressamente richiamato il vincolo di cui al primo periodo, pena la nullità dell'atto. Nei comuni sprovvisti di piano regolatore è vietata per dieci anni ogni edificazione su area boscata percorsa dal fuoco. È inoltre vietata per dieci anni, sui predetti soprassuoli, la realizzazione di edifici nonché di strutture e infrastrutture finalizzate ad insediamenti civili ed attività produttive, fatti salvi i casi in cui detta realizzazione sia stata prevista in data precedente l'incendio dagli strumenti urbanistici vigenti a tale data...”.

Risulta, pertanto, privo di pregio l'argomento, a più riprese speso da parte appellante, in base al quale il reimpianto di un vigneto, non integrando una attività edilizia, non ricadrebbe nel perimetro applicativo della norma.

Difatti, il tenore letterale della disposizione normativa non lascia margini di dubbio in ordine al fatto che ad essere vietata non è l'attività edilizia, bensì qualsiasi “destinazione diversa da quella preesistente all'incendio”.

Ne consegue che non pertinenti si manifestano i richiami di parte appellante alla sentenza della Corte costituzionale n. 281 del 2019, giacché da tale decisione non si evincono elementi contrastanti con il chiaro tenore letterale della disposizione legislativa, la quale vieta non tanto, e non solo, la “cementificazione” e pertanto la costruzione di “edifici, o strutture o infrastrutture per insediamenti civili o produttivi” (pag. 16 atto di appello), bensì qualsiasi “destinazione diversa da quella preesistente all'incendio”.

Anzi, tale sentenza – la quale ha esaminato la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 24 della l.r. Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 – conferma la correttezza della predetta interpretazione della norma di legge statale: “L'art. 10, comma 1, della L. n. 353 del 2000 detta previsioni volte a garantire il recupero naturalistico dei soprassuoli boschivi e pascolivi distrutti dal fuoco, con l'obiettivo di combattere il fenomeno degli incendi provocati “ad arte” (per convertire le zone di vegetazione in zone “cementificate”) e mirando, quindi, a impedire che l'area possa ricevere una diversa destinazione per il solo fatto dell'evento incendiario, salva comunque la possibilità di costruirvi opere pubbliche a salvaguardia della pubblica incolumità e dell'ambiente. A tal fine essa impone stringenti divieti ad tempus (non può essere mutata la destinazione dei luoghi per almeno quindici anni, con vincolo da richiamarsi negli atti di compravendita a pena di nullità; non possono essere costruiti edifici, o strutture o infrastrutture per insediamenti civili o produttivi per un periodo di dieci anni; si fa divieto di pascolo e di caccia per dieci anni). La previsione di siffatti divieti costituisce uno standard di tutela ambientale non derogabile, in peius, dal legislatore regionale...” (così sentenza n. 281 del 2019, sub. 1.1).

Si impone pertanto la conclusione che rientra certamente nel fuoco della norma legislativa di cui all'art. 10 cit. l'impianto di un vigneto su un terreno che, prima di essere percorso dal fuoco, aveva pacificamente destinazione a pascolo.

14. Del pari privo di pregia si palesa la critica mossa da parte appellante alla decisione appellata sostenendo che il reimpianto di un vigneto non integra una “destinazione diversa da quella preesistente all'incendio”, bensì una “attività di ricostituzione naturalistica”.

Tale conclusione, oltre a contrastare con la chiara lettera della norma, integrando, per detta via, una interpretazione sostanzialmente parzialmente abrogante della stessa, non può essere condivisa in quanto – come correttamente statuito dal primo giudice – l'impianto di un vigneto ammesso a finanziamento pubblico costituisce una vera e propria attività imprenditoriale e produttiva, non un intervento con esclusive finalità naturalistiche e ambientali.

15. Quanto, infine, alla critica mossa da parte appellante alla sentenza di primo grado mediante il richiamo alla destinazione agricola del terreno, a suo avviso antecedente a quella a pascolo, la quale ultima sarebbe stata impressa non dalla legittima proprietaria dell'immobile, bensì da chi, senza averne titolo, ha sfruttato indebitamente l'immobile stesso, anche detta critica non può essere condivisa dal Collegio.

Come puntualmente argomentato nella parte motivazionale del provvedimento gravato dinanzi al primo giudice, dalle visure storiche delle singole particelle immobiliari si evince che, a partire dal 2007, dette particelle sono state oggetto di variazione, passando da vigneto a “pascolo” o “pascolo arborato”.

E' del pari documentalmente provato che il primo incendio si è verificato nel 2008 (circostanza ammessa dalla stessa appellante in sede di osservazioni procedurali: v. provvedimento gravato, pag. 5), di talché la variazione catastale risulta antecedente al primo incendio.

Ne consegue, con assoluta evidenza, che non poteva ritenersi consentito, in attuazione dell'art. 10 della legge n. 353 del 2000, mutare la destinazione del terreno (i.e. pascolo o pascolo arborato) rispetto a quella antecedente al primo incendio.

16. Quanto alla asserita non imputabilità al legittimo proprietario *pro tempore* del terreno della destinazione a pascolo,

trattasi, infine, di mera asserzione di parte appellante, priva di adeguata prova in giudizio e, comunque, di circostanza non rilevante ai fini della corretta applicazione dell'art. 10 della legge n. 353 del 2000, la quale non presuppone il requisito soggettivo della imputabilità al titolare del diritto dominicale della destinazione impressa al terreno antecedentemente al primo incendio.

17. In definitiva, l'appello va respinto, in quanto integralmente infondato.

18. In virtù della mancata costituzione dell'Ente appellato non si provvede sulle spese del grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Nulla spese.

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

(Omissis)