

Utilizzazione degli alberi in area protetta mediante il piano di assestamento forestale

La sentenza della Cassazione penale ha per oggetto il ricorso presentato dal Comune di Rofrano in opposizione alla decisione del Tribunale di Salerno che aveva confermato il provvedimento di sequestro di una superficie silvana ad alto fusto di proprietà dello stesso Comune di Rofrano ricadente nel territorio del Parco nazionale del Cilento. Il provvedimento cautelativo era stato emesso al fine di evitare che venisse portato a compimento il taglio di sezioni di bosco, individuate dal piano di assestamento forestale, ad opera di un'impresa boschiva che operava per conto del Comune di Rofrano rappresentato da G.D., ritenuto, il taglio previsto, in violazione dell'art. 13, l. 6 dicembre 1991, n. 394 garantito penalmente.

Com'è noto la legge istitutiva dei parchi e delle riserve prevede che ogni tipo di intervento antropico che si intende realizzare all'interno del territorio protetto deve avere l'iniziale nulla-osta dell'Ente Parco ⁽¹⁾. L'assenso del Parco costituisce, dunque, la condizione *sine qua non* per potere successivamente dar corso all'effettuazione di progetti che richiedono l'autorizzazione da parte di altri Enti, come nel caso in esame, o di Autorità aventi competenze di settore all'interno del Parco.

L'assunto della questione portato all'esame della Suprema Corte concerne la legittimità del progetto di piano di assestamento forestale. Si tratta, cioè, di accertare se tale progetto abbia avuto, o meno, il consenso dell'Ente Parco, poiché se il consenso si fosse manifestato non avrebbe alcun fondamento giuridico il provvedimento di sequestro conservativo. Preliminarmente occorre però chiarire la valenza del piano di assestamento, e cioè, se sia stato sufficiente per la sua realizzazione l'aver ricevuto il parere favorevole da parte del Parco al piano di assestamento presentato dall'indagato G.D. in rappresentanza del Comune di Rofrano, oppure occorresse un ulteriore nulla-osta ogni volta che al piano viene data esecuzione secondo le scadenze temporali fissate dal piano medesimo. Questa seconda tesi è quella portata avanti dal Parco che, trovando conforto nel giudizio del Tribunale, ha determinato l'emissione del provvedimento conservativo impugnato davanti alla Corte di cassazione.

Vediamo dunque di chiarire la portata del piano di assestamento di un bosco – nel caso in commento di un bosco d'alto fusto – che la legge forestale n. 3267 del 1923 (art. 130) prevede obbligatorio per i boschi di proprietà comunale e che, una volta redatto dal Comune e approvato dall'organo tutorio, sostituisce a tutti gli effetti le «prescrizioni di massima e di polizia forestale» e cioè la disciplina regolamentare relativa al governo del bosco di proprietà privata, che in passato era garantita penalmente ed oggi lo è mediante sanzioni amministrative ⁽²⁾. Le norme del piano di assestamento di un bosco comunale hanno, dunque, la stessa valenza – essendo a queste equiparate dall'art. 130, comma 1, d.lgs. n. 3267/1923 – delle norme regolamentari aventi contenuto generale relative ai proprietari dei boschi ricadenti, a seconda della volontà regionale, nel territorio di

1() Ai sensi dell'art. 13 l'Ente Parco, come diciamo più avanti nel testo, gode di un potere diretto a consentire solo le realizzazioni compatibili con i fini voluti dalla legge. La compatibilità degli interventi antropici deve essere valutata in relazione alla normativa del piano di organizzazione territoriale generale del Parco e del regolamento; in mancanza di tali strumenti, come nel caso in commento, il Parco viene a godere di un potere discrezionale relazionato unicamente agli scopi perseguiti dall'area protetta. La procedura che disciplina il rilascio del nulla-osta prevede che questo debba essere rilasciato entro sessanta giorni dalla richiesta, altrimenti si fa luogo al silenzio-assenso. Tale istituto è stato criticato dalla dottrina prevalente in quanto poco confacente alla materia ambientale; per tutti vedi G. SCHIESARO nel commento all'art. 13, legge n. 394/1991, in G. CERUTI (a cura di), *Aree naturali protette*, Milano, 1993, 113 e ss.

2() Le violazioni alle prescrizioni di massima erano sanzionate penalmente per effetto della previsione dell'art. 11, legge n. 3267/1923, finché la Corte costituzionale con sentenza 23 marzo 1966, n. 26 (in *Foro it.*, 1966, 609) ne ha decisa l'illegittimità in quanto veniva attribuito un potere sanzionatorio di natura penale ad un ente amministrativo come la Camera di commercio riservato invece dalla Carta costituzionale alla legge. Gli effetti della sentenza si riflettevano automaticamente anche sulle disposizioni dei piani di assestamento in conseguenza della purificazione fra i due tipi di normazione (art. 130, comma 2).

ciascuna Provincia, o di una intera Regione.

Ci si può chiedere come mai il legislatore abbia voluto per i boschi dei Comuni e più in generale degli Enti pubblici, una disciplina indubbiamente più penetrante rispetto ai boschi di proprietà privata: forse perché i Comuni e gli altri Enti non trascurassero un patrimonio come quello boschivo produttore di un reddito annuo, in più casi non irrilevante, soprattutto se si ha riguardo ai Comuni montani aventi in generale, tranne cioè quelli di interesse turistico, bilanci tutt'altro che floridi. La cosa, peraltro, ha poca importanza in questa sede; lo ha invece il dato di tutto rilievo, già sopra accennato, che il piano è reso obbligatorio dalla legge forestale per la proprietà comunale e quindi gli va data attuazione se non la si vuole trasgredire.

La tipicità del piano di «assestamento» – denominazione entrata nell'uso corrente di recente in sostituzione del termine «economico» presente nel testo forestale di base del 1923 all'art. 130, comma 1 – riposa sulla considerazione che mediante esso si può ottenere, ove si abbia a disposizione un'estensione di superficie boscata considerevole, tale cioè da consentire lo sviluppo del piano, come diremo tra poco, un reddito annuale in grado di rispondere alle esigenze dell'imprenditore silvano⁽³⁾. Si immagini, dunque, un bosco d'alto fusto dell'estensione di 100 ettari che raggiunga la maturità ossia il termine della crescita a cinquant'anni. Il selvicoltore potrebbe solo ogni cinquant'anni procedere al taglio, quando il bosco ha cioè terminato il suo ciclo produttivo, e quindi provvedere al reimpianto artificiale, diversamente da quanto si verifica con il bosco ceduo che si riproduce naturalmente attraverso l'emissione dei polloni. Un taglio a raso dell'intera superficie boscata potrebbe però produrre effetti negativi sotto vari profili e per questo motivo non è consentito dalla legislazione. Né evidentemente un tale tipo di taglio, che può essere effettuato ogni cinquant'anni, rientra in una logica imprenditoriale.

Mediante l'utilizzazione del piano di assestamento boschivo è, invece, possibile ottenere un reddito annuo attraverso il taglio di una percentuale di superficie boscata corrispondente all'incremento legnoso da essa prodotto e costituente la provvigione legnosa, ossia il reddito di impresa. Si tratta, infatti, per servirsi di termini comuni, dell'interesse maturato poiché con tale operazione si mantiene intatto il capitale ossia l'entità boschiva, in quanto, ad ogni particella o sezione del bosco abbattuta corrisponde il reimpianto di alberi per la medesima estensione. Per farci meglio comprendere dobbiamo immaginare – avendo a disposizione i 100 ettari di superficie boscata come detto sopra – che questa area venga divisa in cinquanta particelle o sezioni di bosco ed ogni anno ne venga tagliata una di due ettari costituente il reddito dell'impresa boschiva. L'area oggetto del taglio, e che viene ricostituita attraverso il reimpianto di alberi, corrisponde ad un cinquantesimo della superficie silvana, sicché al termine dello sviluppo del piano di assestamento dopo cinquant'anni dall'inizio della programmazione a cadenza annuale, avremo ricostituita l'intera superficie forestale. Il piano di assestamento non è comunque solo un piano di tagli del bosco; non a caso la dottrina per prima, e quindi la legislazione forestale regionale, hanno preferito usare la dizione di piano di assestamento invece di piano economico come recita la legge forestale del 1923, poiché il piano è comprensivo di una serie di accorgimenti intesi a salvaguardare gli interessi naturalistici presenti nel bosco⁽⁴⁾. Di certo il piano laddove sia approvato dall'organo tutorio – oggi la Regione e in passato un organismo tecnico-amministrativo – è garanzia di esercizio di una buona selvicoltura, tant'è che esso viene incentivato dalla legislazione regionale anche per la proprietà privata, consentendo un taglio a raso del bosco d'alto fusto in termini percentuali consentiti dalla

3() Sulla dimensione dell'impresa forestale ritenuta dalla dottrina selvicolturale necessaria al fine dell'attuazione del piano di assestamento forestale, vedi G. PATRONE, *Sulle dimensioni dell'impresa di produzione forestale*, Firenze, 1962.

4() Sulla formazione del piano di assestamento e la sua rilevanza vedi G. PATRONE, *Piani di assestamento forestale*, Firenze, 1957; C. CASTELLANI, *Il saggio di accrescimento e di utilizzazione delle fustaie sottoposte ad assestamento in Italia*, in *L'Italia forestale e montana*, 1967, 4 e ss ; ID., *Delle fustaie a rinnovazione artificiale di abete bianco*, in *Ricerche sperimentali di dendrometria e di auxometria*, 1958, 49 ; M. CANTIANI, *Gestione forestale e conservazione del suolo*, in *Cellulosa e carta*, 1985, II, 20 e ss. La normativa forestale del 1923 non dà alcuna indicazione circa i criteri di formazione dei piani di assestamento e allo stesso modo per quanto concerne la loro approvazione e non diversamente la legislazione regionale, almeno in generale. È quindi la dottrina in materia la più autorevole a costituire il parametro di riferimento.

normativa di riferimento.

Torniamo ora alla sentenza della Cassazione dalla quale non risulta che, rispetto al progetto del piano di assestamento del bosco di proprietà del Comune di Ronfano redatto dallo stesso Comune e portato all'approvazione della Regione, secondo quanto previsto dalla legislazione forestale regionale, vi siano stati nella sua attuazione delle difformità rispetto al progetto che aveva avuto il parere favorevole da parte dell'Ente Parco, o un'interpretazione del suo processo di sviluppo che le norme di piano non avrebbero, invece, consentito. Non su ciò, peraltro, verte il contenzioso oggetto della sentenza, ma sull'assunto fatto proprio dalla Corte che per l'esecuzione del piano era necessario un ulteriore nulla-osta del Parco, ogni volta cioè che si procedeva al taglio di una particella silvana: ma su quale norma riposi questa affermazione non viene chiarito.

A questo riguardo lascia perplessi il rilievo della stessa Corte per cui il piano di assestamento avrebbe per sua natura il carattere della generalità, quando, invece, è pacifico che esso ha il carattere della concretezza, trattandosi di un atto amministrativo relativo ad un determinato bosco individuato in base alle sue particolari specificità e alla sua localizzazione. Non si può semmai escludere che il piano di assestamento non sia stato sufficientemente quantificato nel senso che i suoi contenuti siano rimasti generici come già aveva rilevato il giudice di merito, contestato, peraltro, dalla difesa dell'indagato; ma come spiegare allora che né il giudice di primo grado, né la Corte di cassazione, hanno evidenziato il fatto che il taglio degli alberi riferito a delle particelle o sezioni di bosco ben individuate attraverso la numerazione non rispondeva alla previsione del piano, o non trovava addirittura in esso il suo fondamento? E come spiegare ancora che un tale piano di assestamento forestale, che in sostanza negherebbe il proprio contenuto per il quale si caratterizza come strumento di utilizzazione programmata del bosco secondo determinate scadenze al fine di trarne il prodotto legnoso, abbia avuto al termine del suo *iter* formativo, il consenso della Regione e del Parco?

Forse è mancata da parte del Tribunale un'indagine di merito, circa i tempi del taglio delle particelle boschive e in relazione alla loro estensione: un'indagine che al giudice di primo grado non era certo preclusa, soprattutto se si pensa che la legge forestale Campana prevede che il piano di assestamento boschivo deve indicare la suddivisione particellare del bosco ⁽⁵⁾. In mancanza di tale indagine si deve ritenere che il taglio previsto sia stato rispettoso della logica di un piano che era stato legittimato dagli interventi degli Enti interessati.

Un'altra osservazione della Corte di cassazione fa riferimento alle norme emanate dal Parco interessanti l'effettuazione dei piani di assestamento forestale ed emanate posteriormente all'approvazione del piano, delle quali non si sarebbe tenuto conto. Va da sé, però, che il piano di utilizzazione boschiva era stato approvato in assenza di tali regole, sicché non v'era ragione che ad esso non venisse dato corso come avviene per qualsiasi progetto che abbia avuto l'approvazione del soggetto interessato. Invocare il rispetto di regole emanate successivamente dal Parco ha il sapore di un atto viziato da eccesso di potere, quando poi si pensi che questo aveva avuto a disposizione oltre dieci anni dalla sua costituzione e funzionamento per adottare, sia il piano di organizzazione generale del territorio, sia il regolamento, che insieme al piano di sviluppo economico, costituiscono gli atti tipici di competenza del Parco espressione della sua volontà ⁽⁶⁾. E comunque non risulta che

5() Vale la pena osservare come non vi sia nella legislazione statale, che riposa sul testo base del 1923, come anche nel regolamento di esecuzione, alcuna disciplina giuridica circa i criteri di formazione del piano di assestamento della proprietà pubblica, se non la sua obbligatorietà; diversamente da quanto viene previsto per la proprietà privata con la regolamentazione quanto mai minuta e dettagliata fornita dalle prescrizioni di massima e di polizia forestale. Almeno in parte questa lacuna è stata colmata dalla legislazione regionale. Per prassi il piano di assestamento forestale veniva elaborato in base alla pratica corrente che a sua volta faceva riferimento alla dottrina selvicolturale più autorevole.

6() Il potere normativo del Parco si esprime attraverso gli atti di cui sopra, gli unici idonei a disciplinare l'uso dei beni nell'area protetta e produttivi quindi di effetti giuridici nei confronti dei soggetti destinatari. Previsto direttamente dalla legge del 1991 il Parco nazionale del Cilento ha iniziato effettivamente a funzionare con la costituzione dell'Ente di gestione nel 1995. Vale la pena mettere in evidenza che la legge prevede in diciotto mesi il periodo per la predisposizione del piano territoriale da parte del Parco e in ventiquattro mesi il regolamento se non è contemporaneo alla redazione del piano.

tali normative siano state portate a conoscenza del Comune di Ronfano e questo non ne abbia voluto tener conto.

Certo il parere favorevole dato dall'Ente Parco al piano, se lo si considera sotto il profilo meramente formale, non corrisponde all'assenso manifestato attraverso il nulla-osta che rubrica l'art. 13 della legge n. 394 del 1991 e che il testo del medesimo articolo meglio specifica nel senso di «rilascio di concessioni e autorizzazioni». Si tratta, però, di un argomento debole dal punto di vista sostanziale – è questa del resto l'opinione del giudice per le indagini preliminari che aveva prosciolto l'indagato – poiché il consenso del Parco al piano assestamentale si è, comunque, manifestato mediante l'emissione del parere, termine, questo, che nel pensiero del legislatore regionale non doveva corrispondere a qualcosa di diverso dal nulla-osta, considerata la genericità di tale dizione dal punto di vista tecnico-giuridico.

Che il parere o nulla-osta dell'Ente parco fosse un momento necessario per l'esecutività del piano assestamentale, il Comune interessato non ha certo inteso negarlo nel momento in cui ha redatto il piano e lo ha inviato alla Regione per la sua approvazione. La legge forestale campana – alla quale il Comune di Ronfano ha fatto riferimento – rispettando i principi fondamentali della legislazione forestale statale rinvenibile nel testo base n. 3267 del 1923, prevede infatti, come già detto, che il piano di assestamento di un bosco di proprietà comunale, una volta redatto dal Comune, debba essere adottato dalla Regione e, più in particolare, aggiungiamo ora, dalla Giunta regionale. Per quanto concerne i beni ricadenti nel territorio costituito in Parco nazionale la legge regionale forestale recepisce il contenuto del disposto dell'art. 13 della legge n. 394 del 1991, riconoscendo il potere di supremazia dell'Ente Parco all'interno del territorio di sua competenza e tale da condizionare una categoria amplissima di realizzazioni da parte di soggetti terzi, come «interventi, impianti ed opere», suscettibili di compromettere l'equilibrio ambientale dell'area protetta. La Giunta della Regione Campania non si era sottratta a tale obbligo di legge poiché l'adozione del piano di assestamento forestale e la sua esecutività non si verificherà se non dopo l'acquisizione del parere favorevole del Parco.

È indubbio, d'altra parte, che il Comune proprietario del bosco assestato non poteva richiedere, successivamente alla sua redazione, il nulla-osta del Parco finché il piano di assestamento non fosse stato adottato dalla Regione. Diversamente il Comune di Ronfano sarebbe venuto meno all'obbligo di rispettare la disciplina forestale regionale la quale prevede che la Regione agisca come ente garante, mediante l'atto di adozione, della bontà e legittimità del piano forestale comunale. A questo punto della procedura amministrativa, ossia una volta trasmesso alla Regione l'atto del Comune ai fini dell'approvazione, era quest'ultima ad essere investita del potere-dovere di richiedere l'assenso del Parco liberando il Comune dall'aggravio della richiesta dell'atto autorizzatorio.

Dove individuare allora l'illiceità del comportamento del Comune di Ronfano e per esso del suo rappresentante nel momento in cui dà attuazione ad un piano di assestamento forestale che aveva ricevuto il consenso degli enti interessati, ossia della Regione e del Parco, rilevando la mala fede dell'indagato e cioè di avere agito con dolo, così da ritenere legittimo il sequestro conservativo del bosco al fine di non portare a compimento il reato di alterazione di un bene protetto in conseguenza della violazione di una disposizione di legge sanzionata penalmente?

La Suprema Corte richiama anche la legge forestale della Regione Campania dove viene regolato il rapporto giuridico tra il Comune proprietario del bosco e la Provincia delegataria della funzione regionale in relazione all'approvazione del piano dei tagli redatto dal Comune; la Corte mette in rilievo, in particolare, le garanzie di natura tecnica che assistono tale tipo di piano al fine di consentire la sua esecutività. L'approvazione del piano di assestamento forestale, che concerne il caso in commento, non è invece una funzione delegata, cosicché essa compete alla Giunta regionale. Non vengono, tuttavia, meno anche in questo caso, come nel precedente, quelle che abbiamo chiamato garanzie di natura tecnica, ancorché diversificate rispetto al piano dei tagli, ad iniziare dal ruolo esercitato dal Settore tecnico regionale.

Un ultimo rilievo, per concludere, riguarda il richiamo ai principi della legislazione nazionale in materia ambientale che non sarebbero stati rispettati dal Comune di Ronfano e per esso dall'indagato. In realtà, l'esteso richiamo della Corte ai principi generali in materia di legislazione

ambientale, e in particolare in relazione alla legislazione sulle aree protette, appare ridondante poiché è innegabile che il Comune di Ronfano non abbia richiesto il nulla-osta al Parco secondo la prescrizione dell'art. 13 della legge n. 394 del 1991. Ma qui si tratta solo di considerare se la manifestazione di volontà dell'Ente Parco, espressa mediante il nulla-osta, possa, o meno, avere la medesima rilevanza giuridica del parere espresso dallo stesso Ente Parco e considerato vincolante dalla Regione Campania ai sensi della propria legislazione.

A questo riguardo va sottolineato che l'*iter* di formazione del piano di assestamento ha rispettato la legge forestale della Regione Campania la quale, in ossequio ai principi fondamentali della legislazione statale, prevede, come già osservato, per la proprietà silvana dei Comuni e degli altri Enti, l'obbligo della redazione di un piano di assestamento e la successiva adozione da parte dell'organo tutorio: oggi, per la legge forestale campana, della Giunta regionale.

Non diverso atteggiamento di rispetto ha avuto, a nostro parere, il legislatore campano in relazione al disposto dell'art. 13 della disciplina relativa ai parchi e alle riserve naturali di cui alla legge n. 394 del 1991 e successive modificazioni, se si considera la sostanziale uguaglianza tra nulla-osta – che è significativo solo di manifestazione di volontà – e parere, non soltanto obbligatorio, ma reso vincolante. D'altra parte, non va trascurato il fatto che se la disposizione regionale fosse illegittima non si vede perché essa non sia stata impugnata dal Governo, allorché la legge campana venne emanata, davanti alla Corte costituzionale sollevando la questione di legittimità costituzionale.

Alberto Abrami