

Illegittime prescrizioni in merito all'adozione di un PAF (Piano di Assestamento Forestale)

T.A.R. Campania - Salerno, Sez. II 28 agosto 2017, n. 1327 - Comune di Sicignano degli Alburni (avv. Santoro) c. Ente Parco Nazionale del Cilento, Vallo di Diano e Alburni (Avv. distr. Stato) ed a.

Agricoltura e foreste - Nulla-osta PAF (Piano di Assestamento Forestale) - Strumento pianificatorio per disciplinare le utilizzazioni boschive e l'uso dei pascoli comunali - Prescrizioni - Illegittimità.

(*Omissis*)

FATTO

1.- Con ricorso notificato nelle forme e nei tempi di rito, il Comune di Sicignano degli Alburni esponeva che, nell'anno 2006, aveva avviato il procedimento previsto dalla L.R. Campania n. 11/96, al fine di dotarsi di un nuovo P.A.F. (Piano di Assestamento Forestale).

Precisava che tale strumento pianificatorio era previsto dall'art. 10 L.R. Campania cit. al fine di disciplinare le utilizzazioni boschive e l'uso dei pascoli comunali. In particolare i Piani di assestamento: "individuano gli interventi di rimboschimento, di ricostituzione boschiva, di sistemazione idraulico forestale, di miglioramento dei pascoli nonché quelli finalizzati all'uso delle risorse silvo-pastorali ai fini ricreativi e di protezione dell'ambiente naturale".

L'adozione del nuovo PAF si rendeva necessaria, a suo dire, in quanto quello precedente (approvato nel 19963) era, all'epoca, prossimo alla scadenza.

Il 10.12.2012 erano state avviate le operazioni preliminari tese alla redazione del PAF e in data 11.12.2014 (dopo il positivo recepimento delle prescrizioni dettate dalla Regione Campania) la bozza del P.A.F., predisposta dal ricorrente Comune, veniva: "approvata in minuta" da parte dalla competente amministrazione regionale (con nota prot. 2014.0840154 del 11.12.2014).

Contestualmente, la U.O.D. "Foreste" della Regione Campania (al fine di consentire la conclusione del complesso *iter* procedimentale) aveva chiesto l'acquisizione dei pareri delle altre PPAA preposte alla tutela dei vincoli presenti sulle aree ricomprese nel PAF.

In ottemperanza, il Comune chiedeva il parere all'Autorità di Bacino Regionale (acquisito positivamente in data 27.2.2015) e, contemporaneamente, formulava istanza (al competente Ufficio regionale) di avvio del procedimento di Valutazione d'incidenza, previsto dall'art. 5, D.P.R. n. 357/976.

Il Comune chiedeva, altresì, il necessario parere dell'intimato Ente Parco avente la duplice natura di "nulla osta" (*ex art. 13, L. n. 394/1991*) e di "sentito" (relativo al contestuale procedimento di valutazione d'incidenza, ai sensi dell'art. 5, comma 7, D.P.R. n. 357/977).

Con i provvedimenti impugnati, l'Ente intimato (pur esprimendo parere favorevole al PAF), dettava complessivamente dieci prescrizioni, di cui le cinque censurate (oltre a essere immediatamente lesive), di fatto erano tali da impedire, a dire del Comune, l'approvazione definitiva del PAF, con l'effetto del protrarsi delle norme di salvaguardia che limitavano il taglio di tutti i boschi presenti sull'intero territorio comunale (inclusi quelli pubblici ricompresi nel PAF), con grave pregiudizio per le "finanze" dello stesso Comune, per il quale la vendita del legnatico derivante dai terreni pubblici costituiva una rilevante parte delle proprie entrate.

Inoltre, dal recepimento delle prescrizioni impugnate all'interno dell'approvando PAF sarebbe derivato, sempre a detta dell'Amministrazione comunale, il concreto rischio di scomparsa della tradizionale castanocultura nonché l'abbandono all'incuria dei terreni pubblici di che trattavasi (per l'impossibilità di svolgerci le pratiche agricole utilizzate *in loco ab immemorabili*), con pregiudizio sia per la conservazione ambientale e paesaggistica che per lo stesso bilancio comunale, al quale sarebbero venuti a mancare anche gli introiti derivanti dalla vendita delle castagne prodotte sui frutteti pubblici inclusi nel PAF.

Infine, l'applicazione delle prescrizioni impugnate avrebbe avuto conseguenze asseritamente esiziali per la preservazione della castagna di Sicignano, la quale era "prodotto tipico" ed allo stesso tempo, testimonianza culturale e riferimento identitario dei cittadini di Sicignano degli Alburni da centinaia di anni".

Sulle esposte premesse, il Comune impugnava la ridetta nota, assumendone l'illegittimità sotto plurimo e concorrente profilo e, segnatamente, lamentando violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 11, 13 l. n. 394/1991 e degli artt. 1, 10, L. R. Campania n. 11/1996; degli artt. 1, 5, 8, 13 del piano del Parco; dell'art. 3, dello Statuto dell'Ente Parco (approvato con D.M. ambiente 16.10.2013), un ad eccesso di potere per carenza di istruttoria e motivazione, illogicità manifesta, travisamento dei fatti, presupposto erroneo, contraddittorietà, sviamento.

In effetti, con la prima delle prescrizioni gravate, l'intimato Ente Parco aveva inibito l'utilizzo di mezzi meccanici agricoli nei castagneti comunali al fine di tutelare "le specie arbustive ed erbacee del sottobosco" (cfr. pag. n. 2 del parere impugnato).

Senonché, a dire del Comune ricorrente, il divieto *de quo* sarebbe affetto da una petizione di principio, in quanto fondato sull'errato presupposto che gli alberi in questione fossero riconducibili «all'habitat 9260 "Boschi di castanea sativa"».

In realtà, a suo dire, i castagni in questione non solo non erano riconducibili all'habitat 9260, ma rientravano espressamente tra quelli da esso esclusi e per i quali non vi era alcun sottobosco da tutelare.

Segnatamente, la castagna di Sicignano appartenerrebbe alla specie del "Marrone di Roccadaspide", prodotto tipico tutelato IGP "Indicazione Geografica Protetta" e coltivato in conformità del disciplinare approvato con provvedimento del Ministero dell'Agricoltura dell'1.04.2008 e pubblicato sulla G.U. n. 91 del 17.04.2008.

Tale circostanza avrebbe trovato conferma, tra l'altro, nel "Disciplinare del Marrone di Roccadaspide" (che ricomprendeva anche i castagneti inclusi nel PAF ed in base al quale è coltivata la castagna "IGP" di Sicignano) il quale espressamente prevedeva che: "il manto erboso deve essere tagliato ogni qual volta raggiunge i 30-40 cm".

Inoltre, in ragione dell'estensione dei castagneti in questione (c.ca 50 ettari), la suddetta pulizia veniva asseritamente eseguita da oltre cinquanta anni con l'ausilio di mezzi meccanici agricoli.

Né, del resto, si sarebbe potuto diversamente ipotizzare una modalità alternativa di esecuzione della pulizia in questione, a meno di non voler considerare come plausibile l'intervento manuale, del tutto improponibile in ragione dell'evidenziata ampiezza dei terreni di che trattavasi.

La prescrizione in questione, sempre a detta del Comune, era altresì contrastante con lo stesso strumento pianificatorio dell'Ente Parco.

I castagneti, infatti, ricadevano per la quasi totalità in zona B1 "di riserva generale orientata" del vigente Piano del Parco ove ai sensi dell'art. 8, comma 3: "Sono ammesse le attività agricole tradizionali" [...] che assicurino il mantenimento della funzionalità ecosistemica e del paesaggio esistenti".

L'unica eccezione è costituita dal frutteto ubicato sulla particella n. 18 che ricade in zona C2, ove comunque: "Sono ammessi gli usi e le attività agrosilvo-pastorali"

Sotto altro aspetto, andava rilevato che la prescrizione censurata (qualora inclusa nel PAF del Comune di Sicignano degli Alburni) avrebbe come effetto lo sviamento proprio dell'interesse pubblico che, viceversa vorrebbe tutelare. Infatti, stante la necessità della pulizia del bosco (quale operazione propedeutica alla raccolta dei frutti), l'impossibilità di utilizzare i mezzi meccanici (in ragione dell'ampiezza dei castagneti comunali) avrebbe reso, di fatto, irrealizzabile la raccolta in questione e avrebbe avuto come conseguenza il suo abbandono, con conseguenze esiziali per la tradizionale e storica coltivazione della castagna di Sicignano, testimonianza culturale e riferimento identitario dei cittadini di Sicignano degli Alburni da centinaia di anni.

Risultava, quindi, evidente, a parere della Amministrazione ricorrente, la contraddittorietà della prescrizione in questione con le finalità di promozione della tradizionale coltivazione prevista dall'art. 13, comma 3, lett. c) del Piano del Parco, il quale espressamente tutelava: "Il mantenimento della castanicoltura da frutto, negli ambiti territoriali più idonei [...] incentivando il cultivar locale (Cilentana e Roccadaspide).

E ciò senza dire dell'evidente contrasto della prescrizione imposta dalla intimata PA con lo stesso art. 3 del proprio Statuto costitutivo, il quale (oltre a richiamare i suddetti principi generali di tutela) individuava quali proprie finalità: "La difesa della tipicità delle tradizioni della cultura locale" (comma 1, lett. n).

Inoltre, sussisteva il concreto rischio (conseguente all'interruzione delle coltivazioni in atto) per gli assetti idrogeologici del territorio nonché per la stessa conservazione del paesaggio e dell'habitat naturale.

Anche la seconda prescrizione gravata sarebbe stata illegittima.

L'Ente Parco, in effetti, "sconsigliava" il "taglio a raso" per le particelle per le quali il PAF prevedeva la conversione degli attuali boschi cedui di castagno selvatico in castagneti da frutto.

Senonché, a dire del Comune, la gravata prescrizione impediva, di fatto, la trasformazione *de qua*, poiché, in mancanza della preliminare operazione di taglio a raso, essa non era tecnicamente realizzabile.

In particolar modo, un taglio eseguito con diverse modalità con il rilascio di "piante riserva" sarebbe stato incompatibile con l'investimento proposto in quanto al momento del taglio delle "piante riserva" (o "riserve") l'abbattimento di queste avrebbe creato ingenti danni al giovane impianto in crescita".

Del resto, in disparte la ribadita conformità con gli strumenti pianificatori dell'Ente Parco, il PAF (mediante il taglio a raso di che trattavasi) avrebbe inteso favorire la conversione degli attuali castagneti selvatici in frutteti, al fine di rivalutare il patrimonio fondiario in questione, con l'espressa previsione che: "Tale beneficio si estrinsecherà sia in modo diretto, con l'aumento del valore fondiario, sia in modo indiretto favorendo ed incrementando le possibilità occupazionali ed i redditi derivanti dall'attività agricola e dall'indotto" (cfr. pagg. 105 e ss. del PAF).

In definitiva, il divieto di taglio a raso (asseritamente imposto senza alcun supporto motivazionale) rendeva, di fatto, impossibile la conversione (da castagneti selvatici a castagneti da frutto), a cui il PAF attribuiva espresse finalità di valorizzazione dei boschi comunali.

Con la terza prescrizione oggetto di censura, l'Ente Parco aveva, ancora, vietato l'intervento previsto dal PAF per la particella assestamentale n. 47.

Orbene, la prevista conversione delle specie arboree presenti *in loco*, in favore di alberi alto fusto, afferiva, a dire del Comune, la particella assestamentale n. 47, la quale non rientrava né nel SIC/ZPS né nel perimetro del Parco del Cilento ma solo nelle cd. "aree contigue" a quest'ultime, per le quali, ai sensi dell'art. 7, comma 4, del Piano, l'Ente Parco non aveva competenza *in subiecta materia*.

La quarta prescrizione gravata, poi, aveva imposto al ricorrente Comune di rilasciare un numero di matricine (rappresentate da alberi non tagliati lasciati "a riserva" del bosco) nella misura di almeno 100 per ettaro.

Anche tale prescrizione sarebbe stata illegittima, in quanto dalla sua applicazione concreta sarebbe derivato un danno per i boschi in questione, poiché il rilascio di un numero eccessivo di piante matricine (o "riserve") avrebbe finito per compromettere lo sviluppo futuro dei castagneti e per causare una riduzione della produttività dei boschi comunali.

Nel caso specifico dei cedui misti, infatti, un numero di matricine troppo elevato non solo era, in tesi, inutile ma risultava dannoso per lo sviluppo del soprassuolo ceduo. Nel caso dei soprassuoli di castagno il ragionamento era ancora più stringente, trattandosi di una specie eliofila, a rapido accrescimento, precoce nella produzione di seme e dalla capacità pollonifera elevata.

L'aumento del turno, inoltre, con un rilascio di un eccessivo numero di piante avrebbe, in tesi, compromesso la presenza di soggetti di 30-50 anni di età con chioma notevolmente espansa che può condizionare negativamente l'accrescimento del futuro soprassuolo ceduo.

Proprio al fine di evitare i rischi di cui innanzi, il PAF aveva previsto la riduzione del numero di matricine, nell'ambito delle utilizzazioni a carico dei boschi cedui con un rilascio di un numero variabile, in funzione della pendenza, tra 70 e 100 matricine per ettaro nei boschi cedui misti e di 50-80 per i cedui di castagno, e ciò in quanto "poche matricine, se ben conformate ed opportunamente distribuite sul terreno, sono in grado di assicurare un'abbondante rinnovazione (laMarca et al.). Infatti la preoccupazione è che l'ombreggiamento esercitato dalle matricine ammazzi più ceppaie di quante non ne nascano da seme" (cfr. pag. n. 74 del PAF).

La prescrizione impugnata, per giunta, sarebbe stata anche in contrasto con l'art. 24, dell'allegato C alla L. R Campania n. 11/96 il quale dettava espresse prescrizioni *in subiecta materia* e al quale, invece, il PAF si è pienamente conformato. Del pari è illegittima sarebbe, infine, stata anche la quinta prescrizione censurata.

L'Ente Parco, in effetti, aveva espresso parere "non favorevole" genericamente per tutti gli interventi previsti dal PAF per le particelle assestamentali ivi richiamate, in quanto ricadenti in zona AI del Piano del Parco.

E ciò, nell'assunto critico di parte ricorrente, senza tenere in alcuna considerazione che il PAF aveva previsto (per i boschi pubblici ricompresi nelle particelle *de quibus*) una complessa e differenziata serie di interventi aventi finalità di conservazione e salvaguardia, in esecuzione del dichiarato intento di realizzare "schemi culturali finalizzati ad enfatizzare la "durevolezza" dei soprassuoli e, quindi, il concetto di "bosco permanente" che è alla base della cd. selvicoltura di tipo "naturalistico".

Il divieto censurato, inoltre, sarebbe anche stato contrario allo stesso Piano del Parco ed in particolare a quanto previsto dal combinato disposto degli artt. 5, comma 123, e 8, comma 224 che ammette (in senso ampio) tutte le "azioni e gli interventi" finalizzati alla conservazione dei terreni inclusi in area AI.

Ciò posto, a dire del Comune, qualora gli interventi previsti dal PAF per i terreni comunali ubicati in zona AI (sia castagneti che boschi) non fossero rientrati tra quelli di "conservazione" ammessi dal Piano, lo stesso strumento pianificatorio dell'Ente Parco sarebbe stato, *in parte qua*, meritevole di censura.

2.- L'Ente Parco si è costituito in giudizio a mezzo della difesa erariale, ed ha puntualmente e specificamente contestato, a mezzo di apposita relazione tecnica illustrativa, le proprie ragioni.

3.- Disposta ed espletata verifica tecnica, alla pubblica udienza del 5 ottobre 2016, sulle reiterate conclusioni dei difensori delle parti costituite, la causa veniva riservata per la decisione.

DIRITTO

1.- Il ricorso è in parte e merita di essere, per quanto di ragione, accolto.

In considerazione della complessità, sotto il profilo tecnico, della materia del contendere, il Collegio, con ordinanza n. 527/2016 del 10.03.2016, ha demandato al Direttore del Dipartimento di Agraria presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II (ovvero ad un suo delegato) una verifica intesa, previa instaurazione del contraddittorio fra le parti e verifica dello stato dei luoghi, ad illuminare l'esattezza, la pertinenza e la rilevanza dei profili tecnici sollevati tra le parti in relazione alle prescrizioni imposte dall'Ente Parco.".

Il verificatore, nella persona del prof. Antonio Saracino, del Dipartimento di Agraria dell'Università degli studi di Napoli – Federico II, è giusto a conclusioni ampiamente argomentate, dalle quali – in considerazione della correttezza del percorso logico seguito, della pertinenza dei riferimenti normativi, della coerenza delle argomentazioni dispiegate – non sussistono ragioni per discostarsi.

1.1.- Nel dettaglio:

a) con riferimento alla prima delle prescrizioni di cui in narrativa, il verificatore ha ritenuto che: *“I castagneti da frutto in attualità di coltura, come quelli in esame, non rientrano nell’habitat 9260 e le ordinarie pratiche colturali volte ad eliminare gli arbusti e le erbe, nonché il passaggio dei mezzi meccanici sono compatibili con le norme di attuazione del Piano del Parco vigenti nelle zone B1 e C2, dove sono ammesse le attività agricole tradizionali. Pertanto la prescrizione-sentito su valutazione di incidenza emanata dall’Ente Parco non deve ritenersi applicabile alla fattispecie. L’Ente Parco, attraverso il suo CTP, specifica che i castagneti da frutto e i cedui in stato di abbandono rientrano invece nell’habitat 9260 trattandosi di formazioni in evoluzione verso boschi misti a causa dell’assenza da più o meno lungo tempo di disturbo antropico legato alle pratiche colturali (All. 8). Lo scrivente concorda con quanto precisato dal CTP e suggerisce che, per queste tipologie di castagneto, eventuali richieste di trasformazione (messa a coltura di castagneti abbandonati) rivolte all’Ente Parco siano accompagnate da una dettagliata analisi vegetazionale degli strati arboreo, arbustivo ed erbaceo”*: i rilievi inducono, in accoglimento delle ragioni criticamente elaborate dal Comune, all’accoglimento della relativa doglianza, essendo la prescrizione fondata su un presupposto non condivisibile;

b) con riferimento alla seconda prescrizione, il verificatore ha ritenuto che: *“L’operazione di taglio raso su ceppaia ed innesto dei polloni di 1-2 anni di età (prescrizione tecnica del PAF) è prodromica alla conversione (più correttamente trasformazione) del ceduo di castagno in castagneto da frutto. Il rilascio di matricine non rientra, invece, fra le operazioni di trasformazione (prescrizione dell’Ente Parco). Una soluzione tecnica di compromesso è quella di procedere al taglio del ceduo con rilascio di 70-100 matricine per ettaro (a seconda della pendenza) distribuite in modo uniforme sulla superficie, innesto dei polloni ricacciati dalle ceppaie e successiva capitozzatura (dopo 3-4 anni, a circa 1,30 m dal piano di campagna) delle matricine rilasciate a dote del bosco, i cui ricacci saranno a loro volta innestati. In questo modo si garantirebbe un’adeguata protezione del suolo, dapprima con le chiome delle matricine e negli anni immediatamente successivi con i ricacci innestati da ceppaia. Questa operazione è coerente con quanto normato nelle zone B1 del Piano del Parco e le superfici di intervento, differite nel tempo, non devono mai eccedere 5 ettari. In conformità ai pareri redatti dallo scrivente per conto dell’Ente Parco in data 18 giugno 2009 (part. for. n. 20, All. 11) e 10 marzo 2000 (part. for. n. 21, 37 e 16, All. 12). Da questo intervento di trasformazione resta esclusa la porzione altimetricamente superiore della particella forestale n. 20, chiaramente non idonea per la coltivazione del castagno, che dovrà essere definitivamente convertita in faggeta”*: i rilievi inducono a ritenere sostanzialmente corretta e razionale la prescrizione dell’Ente parco, in quanto coerente con le esigenze di tutela valorizzate;

c) con riferimento alla terza prescrizione, il verificatore ha ritenuto che: *“La prescrizione dettata dall’Ente Parco deve intendersi come “sentito” su Valutazione di Incidenza. Non aver disaggregato le prescrizioni con valore di nulla osta da quelle relative al sentito, così come dettagliato nella Prescrizione n. 1 della presente memoria, può aver ingenerato confusione e conflitti di vedute. In realtà, la prescrizione (o meglio il sentito) relativo alla particella forestale n. 47 è coerente, e il Comitato tecnico era tenuto ad esprimersi in tal senso, con il Regolamento della Regione Campania n. 1/2010 (DPGR n. 9 del 29.01.2010), in particolare con quanto dettato dall’art. 2, comma 3 “La valutazione di incidenza si applica inoltre ai progetti e agli interventi che riguardano ambiti esterni ai siti della rete Natura 2000 qualora, per localizzazione o natura, possano produrre incidenze significative sulle specie e sugli habitat presenti nel sito stesso”. E’ evidente che la conversione da ceduo a fustaia su una così estesa superficie genera significative interferenze, per lo più positive, sugli habitat fisicamente ricompresi nel territorio del Parco. Sotto il profilo strettamente tecnico la conversione in fustaia proposta nel PAF è razionale, come pure la riduzione numerica (e non di area basimetrica, che dovrebbe essere alquanto inferiore rispetto al valore numerico dettato dal PAF) a carico della carpinella (*Carpinus orientalis*). Quindi la prescrizione tecnica di eliminare circa il 30% dei fusti di carpinella è razionale con incidenza positiva sulla funzionalità ecosistemica dei boschi del Parco”*: i rilievi inducono a confermare la ragionevolezza della prescrizione dell’Ente Parco;

d) con riferimento alla quarta prescrizione, il verificatore ha ritenuto che: *“Il rilascio a dote del bosco di 100 matricine per ettaro (distribuite in modo uniforme sulla superficie), prescritto dall’Ente Parco indistintamente per i cedui misti (Compresa A) e per i cedui di castagno (Compresa B), è coerente con il regime normativo in vigore nel territorio del Parco, ma non tiene conto del fototemperamento e della vitalità delle ceppaie delle specie che costituiscono il ceduo (un eccesso di matricinatura danneggerebbe l’eliofilo e vigoroso castagno). Le prescrizioni gestionali dettate dal PAF relativamente ai cedui misti (Compresa A) prospettano una soluzione di compromesso che contempera le due posizioni tecniche e corroborano i criteri di gestione forestale sostenibile da adottare nel territorio del Parco. Esse riguardano: a) l’esclusione dal taglio (pari al 5% della superficie) di aree morfologicamente critiche (salti di quota, affioramenti rocciosi) e impluvi, unitamente al b) rilascio a gruppi delle matricine piuttosto che la loro distribuzione spaziale uniforme. Per i cedui di castagno (Compresa B) il rilascio di 50-70 matricine per ettaro (numero variabile in funzione della pendenza del versante) di specie diverse dal castagno, prescritto dal PAF, è razionale e tiene conto del fototemperamento della specie principale (castagno) e della rapidità dei suoi polloni di ricostituire un’adeguata copertura delle chiome dopo il taglio”*: il rilievo, ritenendo sostanzialmente corrette e pertinenti le osservazioni criticamente formulate dal Comune, suggerisce di ritenere l’illegittimità della prescrizione dell’Ente Parco sul punto;

e) con riferimento alla quinta prescrizione, il verificatore ha ritenuto che: *“Nelle aree A1 di riserva naturale integrale gli interventi consentiti sono esclusivamente di conservazione, mentre le attività consentite sono di tipo naturalistico. Le*

aree A1 sono pertanto escluse dalla gestione forestale ordinaria, intesa come bosco fornitore di prodotti legnosi. Ricomprendere gli interventi del PAF fra i miglioramenti fondiari non dirime il problema: nella pianificazione forestale (redazione del PAF) le aree A1 vanno inserite in comprese speciali di conservazione ove, con progetti ad hoc, possono essere proposte iniziative progettuali coerenti con il regime normativo vigente in zona A1, da sviluppare e da svolgere sotto la supervisione dell'Ente Parco. Il PAF deve adeguarsi alle prescrizioni emanate dall'Ente Parco in quanto strumento di pianificazione di ordine gerarchico inferiore al Piano del Parco e quindi ad esso subordinato": i rilievi militano nel senso della infondatezza delle censure articolate dal Comune sul punto.

2.- In forza dei rilievi che precedono, il ricorso deve ritenersi fondato limitatamente alle prescrizioni nn. 1 e 4, che – per l'effetto – debbono essere annullate, essendo infondato relativamente alle prescrizioni 2, 3 e 5.

La parziale soccombenza giustifica l'integrale compensazione di spese e competenze di lite tra le parti costituite.

(Omissis)