

Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA



Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. n. 6748 / 14.11.2017 Pos. Coll. e Coord. n. 10 22 MAR. 2017

ASSESSORATO REGIONALE DELL'AGRICOLTURA,
DELLO SVILUPPO RURALE E DELLA PESCA
MEDITERRANEA

Dipartimento Regionale dello sviluppo rurale e territoriale
(rif. Nota 1/2/2017, n. 1934)

PALERMO

Oggetto: *Legge regionale n. 16/1996 "Riordino della legislazione forestale e di tutela della vegetazione", nel testo coordinato alle leggi regionali n. 13/99 e n. 14/2006. Violazioni alle Prescrizioni di Massima e Polizia Forestale in materia di incendi boschivi e applicazione delle sanzioni pecuniarie ai sensi della L.n.353/2000 e R.D. Lgs. n. 3267/1923.*

1. Nella nota in riferimento, premesse le disposizioni contenute nel titolo I (norme sulla forestazione) e nel titolo II (della prevenzione e lotta contro gli incendi boschivi) della legge regionale 6 aprile 1996, n. 16, si evidenzia che la stessa legge regionale aveva affidato ai due dipartimenti "ex Azienda delle foreste demaniali" ed "ex Direzione regionale delle foreste" la tenuta e gestione del demanio regionale forestale, secondo "precise disposizioni contenute nella legge medesima ...".

Si rappresenta, quindi, che per assunte violazioni dell'art. 27 delle Prescrizioni di Massima e Polizia Forestale (PMPF) "ossia la mancata, o in altri casi la parziale realizzazione dei viali parafuoco nei boschi demaniali della Regione siciliana ..." il Comando del Corpo forestale ha applicato nei confronti del Dipartimento richiedente la sanzione di cui comma 6 dell'art. 10 della legge n. 335/2000¹.

¹ Legge 21.11. 2000, n. 353 - Art. 10. (Divieti, prescrizioni e sanzioni)

1. 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. E' 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

Si osserva che entrambi i rami di amministrazione devono, ciascuno per quanto di competenza, tutelare i boschi “ *per il perseguimento dei medesimi obiettivi il cui compiuto raggiungimento è subordinato in ogni caso alla sufficiente idonea copertura finanziaria*”.

Secondo il medesimo Richiedente “*non possono residuare dubbi che si sia in presenza di un unico soggetto, ossia la Regione siciliana*”, nonostante la problematica - come determinata dal Comando del Corpo forestale con l'irrogazione delle sanzioni - coinvolga due distinti dipartimenti, che costituiscono “*nell'insieme l'Amministrazione forestale di cui all'art. 2 della l.r. n. 16/96 ... E ciò pur se l'organizzazione dell'Amministrazione regionale è mutata² ...*”.

Per le assunte violazioni “*di cui ai numerosi verbali di contestazione ad oggi elevati alla medesima “Amministrazione forestale” si sarebbe configurato “il paradosso di amministrazione regionale creditrice-debitrice di se stessa*”, con il conseguente avvio di una procedura coattiva da parte dell'Agente di riscossione che ha, infine, emesso le relative cartelle esattoriali.

Ad avviso di Codesto Dipartimento “*il nodo di tutta la questione come generatasi risulta essere proprio la corretta, nel caso in specie la errata, individuazione del soggetto passibile di sanzioni in violazione di norme in materia forestale*”.

Per quanto esposto si chiede l'avviso di questo Ufficio “*se l'ex Dipartimento ... Azienda regionale foreste demaniali, oggi Dipartimento regionale dello Sviluppo Rurale e*

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. E' 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. Sono vietate per cinque anni, sui predetti soprassuoli, le attività di rimboschimento e di ingegneria ambientale sostenute con risorse finanziarie pubbliche, salvo specifica autorizzazione concessa dal Ministro dell'ambiente, per le aree naturali protette statali, o dalla regione competente, negli altri casi, per documentate situazioni di dissesto idrogeologico e nelle situazioni in cui sia urgente un intervento per la tutela di particolari valori ambientali e paesaggistici. Sono altresì vietati per dieci anni, limitatamente ai soprassuoli delle zone boscate percorsi dal fuoco, il pascolo e la caccia. (15)...

5. Nelle aree e nei periodi a rischio di incendio boschivo sono vietate tutte le azioni, individuate ai sensi dell'articolo 3, comma 3, lettera f), determinanti anche solo potenzialmente l'innescò di incendio.

6. Per le trasgressioni ai divieti di cui al comma 5 si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma non inferiore a lire 2.000.000 e non superiore a lire 20.000.000. Tali sanzioni sono raddoppiate nel caso in cui il responsabile appartenga a una delle categorie descritte all'articolo 7, commi 3 e 6...-

Legge 21.11. 2000, n. 353 - Art. 3. (Piano regionale di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi)

1. Le regioni approvano il piano regionale per la programmazione delle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi, sulla base di linee guida e di direttive deliberate, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delegato per il coordinamento della protezione civile (3), che si avvale, per quanto di rispettiva competenza, del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, di seguito denominato "Dipartimento", del Corpo forestale dello Stato e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, di seguito denominata "Conferenza unificata". (4) (6)

3. Il piano, sottoposto a revisione annuale, individua:

...

f) le azioni determinanti anche solo potenzialmente l'innescò di incendio nelle aree e nei periodi a rischio di incendio boschivo di cui alle lettere c) e d);

² Il Comando del Corpo forestale, a seguito della l.r. 16.12.2008, n.19 e del D.P.reg. di attuazione 5.12.2009, n. 12, è in atto una struttura dell'Assessorato territorio e ambiente, mentre il Dipartimento dello sviluppo rurale e territoriale è una struttura dell'Assessorato regionale dell'agricoltura dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea.

territoriale, sia anch'esso sanzionabile da parte del Comando regionale del Corpo forestale, ovvero dalla stessa amministrazione forestale contemplata nella legge regionale n. 16/96 e ss.mm.ii. nella considerazione che i compiti istituzionali ascritti all'ex UPA³ sono svolti in virtù e per effetto della legge regionale n. 16/96 predetta, legittimato quindi ex lege a compiere azioni e non omissioni o violazioni”.

2. L'elaborazione di un sistema organico di principi disciplinanti l'illecito amministrativo ha trovato la sua espressione nella legge 24 novembre 1981, n. 689, che è coincisa (nell'ordinamento italiano) con la necessità di una “vasta depenalizzazione della massiccia mole di fattispecie criminose”.

L'art. 12 della citata legge prevede che le disposizioni contenute nel Capo I trovino “applicazione a tutte le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, anche quando questa sanzione non è prevista in sostituzione di una sanzione penale”⁴.

Da ciò discende che i principi generali in materia di sanzioni amministrative, delineati dalla Sezione I del capo I della legge 689/81, sono applicabili anche alle fattispecie regolamentate dalla legge n. 353/2000 (normativa quadro in materia di incendi boschivi) in base alla quale sembrerebbero essere state applicate le sanzioni di che trattasi.⁵

Tra i presupposti sostanziali individuati dalla legge n. 689/1981 emergono:

- la certezza del precetto, poiché l'art. 1 (principio di legalità) prevede una riserva assoluta di legge all'introduzione degli illeciti e delle relative sanzioni;
- la personalità della responsabilità, in quanto l'assoggettamento alla sanzione amministrativa presuppone la capacità di intendere e di volere (art. 2);
- l'elemento soggettivo, atteso che nelle violazioni cui è applicabile una sanzione amministrativa ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa (art. 3).

Al riguardo va precisato che, secondo la giurisprudenza ormai costante, in ipotesi di illecito amministrativo, sussiste la presunzione di colpevolezza.

Deve essere, dunque, il trasgressore a dimostrare - nelle opportune sedi ed entro i termini

³ Ufficio Provinciale Azienda foreste demaniali (UPA)

⁴ Colla-Manzo “le sanzioni amministrative” - Giuffrè editore 2001

⁵ S. Pallotta, in diritto all'ambiente, *sanzioni amministrative ambientali*. Si sottolinea, peraltro, che ai sensi dell'art. 22 bis della legge n. 689/1981 le finalità della legge n. 353/2000, in materia ambientale, determinano la competenza del Tribunale nei giudizi di opposizione avverso le ordinanze-ingiunzioni emanate in base alla stessa legge.

previsti dalla norma - l'assenza dell'elemento soggettivo richiesto ai fini della punibilità della condotta o l'eventuale presenza di altre esimenti⁶.

Da quanto sopra evidenziato discende che può *“essere responsabile in via diretta della violazione amministrativa esclusivamente la persona fisica”*⁷. Il principio di personalità esclude *“il coinvolgimento - in qualità di trasgressori di enti e soggetti collettivi, in quanto in sé impossibilitati a porre in essere condotte coscienti e volontarie”*⁸.

La responsabilità della persona giuridica o dell'ente è, infatti, intesa come puramente sussidiaria (art. 6) e deve ritenersi sussistente esclusivamente quando l'illecito amministrativo sia stato commesso da un soggetto ad essa ricollegabile e che abbia agito nell'esercizio delle sue funzioni. A favore della persona giuridica obbligata in solido, che ha pagato, la legge ha previsto il diritto di regresso per l'intero nei confronti dell'autore della violazione.

Quanto sopra è confermato nel parere n. 200.06.11/2006 reso da questo Ufficio nel quale è stato affermato che la scelta operata in tema di illeciti amministrativi dalla citata legge n. 689/1981 (in particolare con il Capo I) è stata quella di fornire un quadro normativo sistematico e tendenzialmente generale, applicabile cioè a tutte le sanzioni amministrative consistenti nel pagamento di una somma di denaro. In esso si evidenzia, poi, che il *“sistema delineato dalla legge n. 689/1981, come interpretato dalla Cassazione, non ammette una diretta responsabilità della persona giuridica, fatta salva la responsabilità solidale (di tipo civilistico) per il pagamento delle relative sanzioni ... Quindi ... l'autore dell'illecito viene identificato dalla legge con il legale rappresentante della persona giuridica (o con il dipendente)”*. 

Ad ulteriore dimostrazione del carattere personale della responsabilità sovviene l'art. 7 della più volte citata legge n. 689/1981, il quale dispone che *“l'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione non si trasmette agli eredi”*, dando ulteriore *“giustificazione ad una ricostruzione della responsabilità amministrativa nell'ordinamento giuridico che non è quella di tipo risarcitorio-recuperatorio”*. 

⁶ Deve ricordarsi che, ad avviso della giurisprudenza di legittimità (v. Cass. 29 aprile 2010, n. 10343), in tema di sanzioni amministrative, il caso fortuito e la forza maggiore, pur non essendo espressamente menzionati dalla l. 24 novembre 1981, n. 689, debbono ritenersi implicitamente inclusi nella previsione dell'art. 3 di essa ed escludono la responsabilità dell'agente, incidendo il caso fortuito sulla colpevolezza e la forza maggiore sul nesso psichico, specificandosi che la relativa nozione va desunta dall'art. 45 c.p., rimanendo integrata con il concorso dell'imprevedibilità ed inevitabilità da accertare positivamente mediante specifica indagine.

Va inoltre specificato che ove il ricorrente deduca una determinata situazione di fatto a sostegno dell'operatività di un'esimente reale o putativa è su di lui che grava l'onere di provarne la sussistenza: non essendo sufficiente una mera asserzione sfornita di qualsiasi sussidio probatorio. (Cass. civ. Sez. II, 26.03.2007, n. 7357)

⁷ Cit. Colla – Manzo *“Le sanzioni amministrative”*.

⁸ Sabino Cassese, Dizionario di diritto pubblico, Giuffrè editore, 2005

La giurisprudenza di legittimità fin dal 1994 si è orientata, poi, nel senso di “*riconoscere l’effetto estintivo omnibus del decesso del trasgressore*” anche con riguardo ai soggetto obbligati in solido (cfr. Cassazione civ., sez. I, 2 marzo 1994, n. 2064)⁹, determinandosi - tale effetto - anche nella prosecuzione degli atti esecutivi.

Fatte queste premesse - in disparte ogni considerazione “*sul contenuto dei numerosi verbali ad oggi elevati*”, peraltro non trasmessi con la nota in riferimento, esulando in ogni caso dalla competenze di questo Ufficio qualsiasi valutazione sul merito della vicenda¹⁰ - non pare dubbio che - in generale - il Dipartimento possa rispondere soltanto solidalmente per il pagamento della sanzione, fermo restando il diritto di regresso nei confronti dell’autore della violazione amministrativa.

In tal senso, la contestazione della violazione ad uno specifico soggetto rappresenta “*il presupposto indefettibile del sorgere dell’obbligazione sanzionatoria nei suoi confronti (art. 14, ultimo comma, legge n. 689/1981). Nel sistema degli illeciti amministrativi la soluzione di diritto positivo prospettata dall’art. 3, comma 1, della legge n. 689/1981 ha emulato le regole penalistiche, escludendo che l’ente collettivo possa essere soggetto attivo dell’illecito amministrativo ...*”¹¹.

Alla luce del quadro normativo, dottrinario e giurisprudenziale riportato, appare evidente, pertanto, che possa essere sanzionato – qualora ricorrano tutti i presupposti cui si è fatto cenno in precedenza – solo il trasgressore, ossia la persona fisica (responsabile del competente servizio, funzionario, dipendente) che avrebbe commesso l’assunta violazione del precetto, potendo sorgere, come visto, per il Dipartimento richiedente soltanto un’obbligazione in via solidale¹².

Nelle considerazioni suesposte è il parere di questo Ufficio.

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

⁹ *Rivista Diritto e pratica del Lavoro*, n. 12/2004

¹⁰ Elemento soggettivo, eventuale presenza di errore di fatto o di diritto forza maggiore e caso fortuito, antigiridicità, adempimento di un dovere e stato di necessità, sono tutti elementi che andrebbero valutati ai fini della sussistenza dell’illecito amministrativo, ma che possono trovare ingresso solo nel giudizio di opposizione ad ordinanza ingiunzione instaurato nei termini previsti.

¹¹ S. Pallotta cit. “*sanzione amministrative ambientali*”

¹² Cfr. ex multis Cassazione civile, Sez. II 3 luglio 2009, n. 15763

richiedenti.

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. Marina Miceli/ avv. Gianluigi Amico



L'AVVOCATO GENERALE

(Cons. Romeo Palma)

