



**Cass.Pen., sez.III, 05.04.07, n. 14183**

**Territorio – Sentenze - Interventi edilizi all'interno dei parchi - Ristrutturazione di un immobile - Rilascio di permessi di costruire - Preventivo nulla osta dell'ente parco - Necessità - Mancanza - Reato - Configurabilità.**

**Il rilascio di concessioni, permessi di costruire o autorizzazioni per interventi, impianti e opere all'interno dei parchi è sottoposto al preventivo nulla osta dell'ente Parco anche in assenza dell'approvazione del piano e del regolamento. In assenza di tale approvazione bisogna far riferimento ai piani paesistici territoriali urbanistici o agli altri eventuali strumenti di pianificazione previsti dalla legge, i quali hanno validità sino al momento della loro sostituzione con nuovo piano.**

---

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**

**SEZIONE III PENALE**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. Enrico Papa Presidente

Dott. Vincenzo Tardino Componente

Dott. Claudia Squassoni Componente

Dott. Aldo Fiale Componente

Dott. Antonio Ianniello Componente

ha pronunciato la seguente;

**SENTENZA**

sul ricorso proposto da:

Br.Sa., nato a Po. (AR) il (...)

avverso la sentenza 21.2.2005 della Corte di Appello di Firenze

Visti gli atti, la sentenza impugnata ed il ricorso

Udita, in pubblica udienza, la relazione fatta dal Consigliere dr. Aldo Fiale

Udito il Pubblico Ministero, in persona del dr. Gioacchino Izzo il quale ha concluso chiedendo il rigetto del ricorso.

### **SVOLGIMENTO DEL PROCESSO**

La Corte di Appello di Firenze, con sentenza del 21.2.2005, confermava la sentenza 24.3.2004 del Tribunale di Arezzo, che aveva affermato la responsabilità penale di Br.Sa. in ordine al reato di cui:

- agli articoli 13, 1° comma, e 30, 1° comma, legge 6.12.1991, n. 394 (per avere eseguito - all'interno del Parco nazionale delle "Fo.Ca.", in area sottoposta altresì a vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 163 del D.Lgs. n. 490/1999 - la ristrutturazione di parte di un fabbricato, consistita nella realizzazione di una facciata di metri 13,40 in bozze e muratura in cemento con n. 6 aperture e di un tetto per una superficie di mq. 52,93, senza avere acquisito il nullaosta dell'Ente parco - acc. in Ba.Pr., il 10.7.2002 con opere in corso) e, riconosciute circostanze attenuanti generiche, lo aveva condannato alla pena di mesi uno di arresto ed euro 500,00 di ammenda, concedendo i doppi benefici di legge.

Avverso tale sentenza ha proposto ricorso il Br., il quale ha eccepito l'erronea interpretazione dell'art. 30 della legge n. 394/1991, assumendo che la sanzione penale prevista da tale norma non potrebbe trovare applicazione nel caso (corrispondente a quello in esame) in cui non siano stati approvati il piano ed il regolamento del parco.

### **MOTIVI DELLA DECISIONE**

Il ricorso deve essere rigettato, perché infondato.

1. Ai sensi dell'art. 13, 1° comma, della legge 6.12.1991, n. 394 (Legge quattro sulle aree protette), "il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti ed opere all'interno del parco è sottoposto al preventivo nullaosta dell'Ente parco" e detto nullaosta "verifica la conformità tra le disposizioni del piano e del regolamento e l'intervento". La violazione dell'art. 13 viene poi sanzionata penalmente dal successivo art. 30.

In relazione alle anzidette previsioni normative appare opportuno anzitutto evidenziare che, all'interno dei parchi (nazionali e regionali), per le modifiche urbanistiche ed edilizie, il legislatore prevede un triplice controllo: del responsabile dell'ufficio tecnico comunale, al quale è demandato il rilascio del titolo abilitativo edilizio (ai sensi del TU. n. 380/2001); dell'autorità regionale o di

quella delegata al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica (ai sensi del D.Lgs. n. 42/2004); dell'autorità del parco (ai sensi della legge n. 394/1991).

La circostanza che il rilascio degli ultimi due provvedimenti sia eventualmente attribuito, con legge regionale, ad un unico organo, non fa perdere agli stessi la loro autonomia, con la conseguente necessità di una duplice valutazione in merito (vedi, tra le decisioni più recenti, Cass., Sez. III: 15.12.2003, n. 47706; 20.6.2003, n. 26863; 12.5.2003, n. 20738; 11.1.2000, n. 83; 13.10.1998, n. 12917. Nello stesso senso C. Stato, Sez. IV, 28.2.2005, n. 714).

Tale pluralità di controlli si spiega e si giustifica in virtù della loro finalizzazione alla salvaguardia di valori ed interessi diversi: il permesso di costruire, invero, tutela lo sviluppo ordinato del territorio in conformità alla pianificazione urbanistica;

l'autorizzazione paesaggistica inerisce alla forma del territorio medesimo; il nulla-osta dell'Ente parco si correla ad interessi più spiccatamente naturalistici concretamente perseguiti.

La specialità della legge-quadro n. 394/1991 - rispetto alla normativa diretta alla regolamentazione dell'assetto territoriale ed alla protezione del paesaggio e delle bellezze naturali nella gestione del medesimo territorio - si identifica nelle diverse configurazioni ed estensioni della tutela che all'Ente parco fa capo, in quanto questa si rivolge alla flora, alla fauna, alle formazioni geologiche, e prende in considerazione tutto il complesso delle attività umane rilevanti nel territorio del parco. Ed è proprio questa finalizzazione "naturalistica" che impone agli organi del parco di non restringere la propria azione ad interventi semplicemente limitativi: infatti, se il territorio avente pregio paesaggistico può essere tutelato anche con la semplice inibizione della possibile alterazione ad opera dell'uomo, il fine naturalistico, proprio del parco, impone invece iniziative "positive di mantenimento e di miglioramento del sistema ecologico, senza le quali l'assetto naturale tipico del parco non si conserva".

La protezione del paesaggio e quella del parco hanno sicuramente in comune, dunque, un fine conservativo, rivolto a consentire la fruizione collettiva, rispettivamente, della bellezza paesaggistica e di un territorio preservato nei suoi valori naturalistici. Al parco spetta ulteriormente, però, una gestione promotrice della fruizione del suo territorio affinché questa non venga lasciata alla variabile iniziativa individuale, estemporanea ed occasionale. Il parco, insomma, deve organizzare il godimento pubblico, disciplinando il corretto uso delle sue risorse per i propri fini istituzionali.

La Corte Costituzionale ha appunto evidenziato, al riguardo (sentenza n. 1029/1988), che i parchi rientrano nella materia "protezione della natura" di cui all'art. 83 del D.P.R. n. 616/1977, che comprende "la conservazione delle risorse naturali e la salvaguardia di un equilibrato assetto del territorio nei suoi aspetti esteriori e nella sua strutturazione geofisica (sentenza n. 1108/1988) e che va tenuta distinta da altre materie quali l'urbanistica, i beni ambientali, l'agricoltura e le foreste etc."

La legge n. 394/1991 prevede, però, il coordinamento degli interessi più strettamente urbanistici e paesaggistici con le finalità proprie del parco e stabilisce che esso si attui anzitutto attraverso gli strumenti del piano (art. 12) e del regolamento (art. 11) del parco, nei cui procedimenti di formazione sono coinvolti anche la Regione e gli enti locali interessati. Tali strumenti si pongono, dunque, come fondamentali per la composizione degli interessi globalmente presenti nell'area protetta.

Da ciò deriva, altresì, che gli organi del parco, chiamati a pronunciarsi su un intervento programmato all'interno del relativo territorio, devono avere anzitutto quali referenti di valutazione il piano e/o il regolamento del parco medesimo.

2. Questa III Sezione - con la sentenza 18.10.1995, n. 10407, Di Felice ed altri - ha affermato che "il nulla-osta previsto dall'art. 13 della legge n. 394/1991 è inscindibilmente ed esclusivamente collegato alla verifica della conformità dell'intervento progettato alle disposizioni del piano e del regolamento del parco, rispettivamente previsti e disciplinati dagli artt 12 ed 11 della medesima legge-quadro sulle aree protette", facendone discendere la conseguenza che, fino all'approvazione di detti strumenti, non può trovare applicazione la sanzione di cui all'art 30 della stessa legge n. 394/1991.

Anche nella giurisprudenza amministrativa è stato talora affermato che l'art. 13 della legge n. 394/1991 si applica solo dopo l'approvazione del piano e del regolamento del parco. In attesa della formazione e approvazione di tali strumenti, operano le misure di salvaguardia previste dall'art. 6 ed i divieti di cui all'art. 11 della legge n. 394/1991, che possono essere integrati da misure dettate dal provvedimento di istituzione dell'ente parco (così TAR Toscana-Firenze, Sez. I, 19.2.2002, n. 288)

3. Sempre questa Sezione però - con successive decisioni - ha affermato che il rilascio di concessioni, permessi di costruire o autorizzazioni per interventi, impianti e opere all'interno dei parchi è sottoposto al preventivo nulla osta dell'Ente parco anche in assenza della previa approvazione del piano e del regolamento di cui agli artt. 11 e 12 della legge n. 394/1991, atteso che, in assenza di tale approvazione, deve farsi riferimento ai piani paesistici territoriali o urbanistici o agli altri eventuali strumenti di pianificazione previsti dal citato articolo 12, comma 7, i quali hanno validità sino al momento della loro sostituzione con il nuovo piano [Cass., Sez. III: 19.3.1998, n. 3443, Santercole; 11.10.1999, n. 11537, Caravante; 13.2.2004, n. 5863, Farina. Nel senso della irrilevanza, al fine della necessità del nulla-osta di cui all'art. 13 della legge n. 394/1991, della previa adozione del regolamento e del piano del parco, vedi pure C. Stato, Sez. V, 20.8.2001, n. 4469, ove si afferma che la potestà autorizzatoria può essere esercitata "tenendo conto dei principi comunque emergenti dalla normativa di riferimento" a tutela specifica delle finalità sottese all'istituzione del parco].

Con la sentenza n. 11537/1999, in particolare, è stato rilevato che:

a) l'interpretazione alla quale essa ha aderito appare più conforme, anzitutto, alla lettera della legge n. 394/1991 la quale - nella prima proposizione del 1° comma dell'art. 13 - detta la regola perentoria ed incondizionata che "il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti ed opere all'interno del parco è sottoposta al preventivo nulla osta dell'Ente parco". Con le proposizioni successive, invece, lo stesso articolo 13 fissa i limiti interni dei poteri devoluti alla suddetta amministrazione nel compiere la valutazione, disciplinando esclusivamente il contenuto che il provvedimento permissivo deve assumere nonché i tempi entro cui deve essere rilasciato ed introducendo, in caso di inerzia dell'ente, l'istituto del silenzio assenso.

La norma, pertanto, così come non contiene alcun termine che subordini direttamente o indirettamente la vigenza e l'applicabilità della prima disposizione all'esistenza del piano e del regolamento menzionati dalla seconda, non può del pari essere interpretata nel senso di perdita di efficacia dell'obbligo (di munirsi del nulla-osta) stabilito dal legislatore nazionale in caso di mancata predisposizione dell'uno e dell'altro strumento da parte dell'Ente parco e delle amministrazioni cointeressate nei termini rispettivamente indicati dai precedenti art. 12 ed 11.

Il solo raccordo logico tra le due disposizioni del 1° comma dell'art. 13 in esame, consentito dalle espressioni usate dal legislatore e dalla loro consecuzione, è semmai nel senso che:

- è la prima a costituire il presupposto della seconda, introducendo essa la necessità di uno speciale provvedimento autorizzativo, vincolante non solo per le amministrazioni destinatarie del precetto (alle quali è attribuito il potere-dovere di rilasciarlo) ma anche per tutti indistintamente i soggetti interessati all'esecuzione di interventi edilizi di qualsiasi genere all'interno di un parco;

- la seconda disposizione, invece, costituisce una tipica norma di azione, perciò diretta al solo Ente parco, con cui il legislatore disciplina il contenuto del provvedimento autorizzativo, limitandone la discrezionalità alla verifica della conformità tra le disposizioni del piano per il parco e del regolamento e l'intervento edilizio, nonché escludendo, così, che l'Ente parco possa valutare i singoli interventi caso per caso e/o sostituirsi al Comune nella verifica della conformità del progetto al piano regolatore generale vigente (vedi C Stato, Sez. VI, 20.6.1997, n. 954).

b) Non è esatto che questa interpretazione ridurrebbe la richiesta del nulla-osta ad un mero formalismo del tutto superfluo (in caso di mancanza del piano e del regolamento), data l'inesistenza di una disciplina propria cui possa riferirsi la valutazione dell'intervento progettato, perché la disposizione dell'art 12 della legge n. 394/1991 dopo avere disciplinato il procedimento per la formazione del "piano per il parco", dispone nel comma 7° che lo stesso "sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione", i quali restano, dunque, in vigore per tutte le finalità cui è delegato il piano del parco fino al momento della loro "sostituzione" per la predisposizione di quest'ultimo. Ciò è pure previsto dal successivo art. 25 per il

piano dei parchi naturali regionali, che "ha valore anche di piano paesistico e di piano urbanistico e sostituisce i piani paesistici e i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello".

c) A queste stesse conclusioni conduce, del resto, anche l'interpretazione logico-sistemica delle disposizioni di legge in esame: già prima, di esse, infatti, l'art. 4 della legge n. 1511 del 1923 sui parchi nazionali vietava la manomissione e l'alterazione delle bellezze naturali e delle formazioni geologiche e paleontologiche da determinarsi con successivo regolamento; e quest'ultimo, approvato con R. D. n. 2124 del 1923, aveva disposto nell'art. 5 che "i Comuni, enti e privati, che intendono eseguire costruzioni, ricostruzioni di qualsiasi genere ovvero aperture di nuove cave nel territorio del parco per il quale sia stata fatta la notificazione di cui al precedente articolo, dovranno ottenere la preventiva approvazione del progetto relativo dal Comitato esecutivo dell'Ente, il quale potrà prescrivere la distanza, le misure e le altre norme necessarie affinché le nuove opere non danneggino le finalità del parco, né apportino alcuna alterazione all'aspetto ed allo stato delle cose.. ".

Alla stregua di tali precedenti normativi appare razionale ritenere che il nuovo art. 13 della legge n. 394/1991 abbia inteso rafforzare e non diminuire il ruolo istituzionale degli enti parco, richiedendo sempre e comunque uno specifico nulla-osta degli stessi per qualsiasi intervento, impianto od opera all'interno dell'area protetta e prevedendo un autonomo reato in caso di realizzazioni compiute senza averlo ottenuto.

d) Una diversa interpretazione introdurrebbe, infine, un limite di dubbia costituzionalità alla obbligatorietà di una legge penale eventualmente circoscritta (con applicazione della norma non uniforme nel tempo e nel territorio) ai soli parchi retti dalle amministrazioni più diligenti nell'ottemperare alle disposizioni della legge n. 394/1991 e non operante nei territori di tutti gli altri, che rimarrebbero lasciati alla variabile iniziativa individuale ed estemporanea di privati ed enti locali.

Va ricordato, al riguardo, che la Corte Costituzionale ha sempre affermato e ribadito il principio dell'unitarietà dei parchi nazionali (espressamente contenuto nell'art. 83, 2° comma, del D. P. R. n. 616 del 1977) rivolto, da un lato, ad assicurare allo Stato poteri idonei a garantirne l'unitarietà di struttura e di funzionamento e, dall'altro, a precludere alle Regioni di porre una disciplina comunque idonea a pregiudicare siffatta unitarietà anche di gestione. Tale unitarietà di disciplina deve riguardare tutti i parchi nazionali, sia già esistenti sia di futura istituzione, non avendo il legislatore consentito una diversità di regime tra di essi in quanto, pur se formati in tempi diversi, sono comunque sorretti da un medesimo interesse e da identiche finalità (vedi Corte Cost, sentenze n. 1029 del 1988 e n. 223 del 1984).

4. Le argomentazioni come sopra svolte sono condivise da questo Collegio, sicché deve concludersi nel senso che l'operatività dell'art. 13, 1° comma, della legge n. 394/1991 (nella parte in cui stabilisce che "il rilascio di concessioni o autorizzazioni relativi ad interventi, impianti ed opere all'interno del parco è

sottoposto al preventivo nulla-osta dell'Ente parco") e della correlativa sanzione penale, prevista dal successivo art 30, comma 1, non è subordinata alla previa approvazione del piano e/o del regolamento del parco, di cui agli artt. 11 e 12 della stessa legge.

In mancanza di tali strumenti, la valutazione spettante all'Ente parco, ai fini dell'emissione del provvedimento di propria competenza, deve fare riferimento: a) agli atti istitutivi del Parco; b) alle deliberazioni, ordinanze ed altri provvedimenti eventualmente emanati dagli organi di gestione dell'ente ai sensi delle norme istitutive; c) alle misure di salvaguardia adottate; d) ai piani paesistici o aventi comunque valenza paesaggistica nelle disposizioni riguardanti gli aspetti naturalistici e la tutela ecologica.

È fondamentale, comunque, che il provvedimento autorizzativo dell'Ente parco - per la sua specialità rispetto ai diversi provvedimenti abilitativi riconducibili alla normativa diretta alla regolamentazione dell'assetto territoriale ed alla protezione del paesaggio e delle bellezze naturali - si ricolleggi in modo peculiare alla configurazione ed estensione della tutela che al parco fa capo, sì da evitare indebiti sconfinamenti in valutazioni demandate alle altre autorità preposte alla tutela più specifica degli interessi urbanistici ed estetici.

5. Non sono condivisibili, pertanto, le argomentazioni svolte con i motivi di gavage ed al rigetto del ricorso segue per il ricorrente, a norma dell'art. 616 c.p.p., l'onere delle spese del procedimento.

#### **P.Q.M.**

la Corte Suprema di Cassazione, visti gli artt. 607, 615 e 616 c.p.p.,

rigetta il ricorso e condanna il ricorrente al pagamento delle spese processuali

\*\*\*\*\*