

La Cassazione torna a confermare una tesi da sempre sostenuta da Diritto all'Ambiente. Per edificare in un'area protetta, sono sempre e comunque necessari il permesso di costruire, il nulla-osta paesaggistico e il nulla-osta dell'Ente Parco. Nota alla sentenza della Corte di Cassazione 29 gennaio 2008 n.4522.

a cura dell'Avv. Valentina Stefutti

“La realizzazione di interventi ed opere in aree protette deve essere sottoposta al preventivo rilascio di tre autonomi provvedimenti: il permesso di costruire di cui al DPR 380/01, l'autorizzazione paesaggistica di cui al D.lgs. n.42/04 e il nullaosta dell'ente parco; ciò in ragione della autonomia dei profili paesaggistici ed ambientali da quelli urbanistici”.

Nella sentenza in commento la Terza Sezione Penale della Corte di Cassazione è tornata a pronunciarsi, ribadendo un consolidato indirizzo giurisprudenziale, da sempre sposato da Diritto all'Ambiente, a mente del quale, per poter legittimamente porre in essere interventi edilizi all'interno delle aree naturali protette, è necessario acquisire, in via preventiva, tre autonomi provvedimenti, e segnatamente: il permesso di costruire del Comune, il nulla-osta paesaggistico della regione ovvero dell'Ente da essa delegato, il nulla-osta dell'Ente Parco.

Quanto alla necessità di acquisire il nulla-osta paesaggistico, rimandiamo a quanto osservato nell'articolo precedentemente pubblicato sulla nostra testate on line la scorsa settimana (http://www.simoline.com/clienti/dirittoambiente/file/territorio_articoli_218.pdf) in cui abbiamo chiarito come da un lato come i Parchi Nazionali, risultano, sotto il profilo paesaggistico, gravati da un doppio regime di vincolo, vale a dire sia quello imposto *ex lege* che quello imposto in forza di un provvedimento specifico, e dall'altro come un atto amministrativo, quale certamente è il piano regolatore comunale, non è idoneo a modificare un atto avente forza e valore di legge, quale è l'atto istitutivo del Parco.

Giova invece spendere qualche breve cenno in ordine alla necessità di acquisire, ai sensi dell'art.13 della legge quadro sulle aree naturali protette 6 dicembre 1991 n.394, va ricordato come ancora in

tempi recentissimi, la Suprema Corte di Cassazione, in una articolata pronuncia, la n.14183 del 5 aprile 2007, partendo dall'assunto, a dir poco incontestabile, che il preventivo nulla-osta dell'Ente Parco è sempre necessario per il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti e opere, ha chiarito come la regola imposta dalla predetta norma debba intendersi piena ed incondizionata.

Nella medesima pronuncia, la Suprema Corte ha ulteriormente riferito come la norma non contenga alcun termine iniziale che subordini, anche indirettamente, la sua vigenza ed applicabilità, in un contesto in cui, oltretutto, questa costituisce una tipica norma di azione, diretta al solo Ente Parco, con cui il legislatore ha disciplinato il contenuto del provvedimento autorizzativo, vincolante sia per le Amministrazioni sia, indistintamente, per tutti i soggetti interessati all'esecuzione di interventi edilizi di qualsiasi genere all'interno di un parco.

Al contempo, la Corte di Cassazione andava altresì a significare come *“una diversa interpretazione introdurrebbe, 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 del 1991 e non operante nei territori di tutti gli altri, che rimarrebbero lasciati alla variabile iniziativa individuale ed estemporanea di privati ed enti locali. Del resto, al riguardo, che la Corte Costituzionale ha sempre affermato e ribadito il principio dell'unitarietà dei parchi nazionali (espressamente contenuto nel D.P.R. n. 616 del 1977, art. 83, comma 2) 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 (cfr. Corte Cost., sentenze n. 1029 del 1988 e n. 223 del 1984)”*.

Peraltro, nella pronuncia del 2007, come in quella in commento, la Suprema Corte non ha fatto che ribadire un orientamento ultradecennale, stante che sin dal 1998, aveva avuto modo di riferire come *“per la realizzazione di interventi, opere e costruzioni in aree protette (parchi nazionali, regionali e riserve naturali) occorrono tre distinti autonomi provvedimenti: la concessione edilizia, l'autorizzazione paesaggistica e, ove necessario, il nulla osta dell'Ente parco. Questi ultimi due atti amministrativi possono essere attribuiti da l.reg. anche ad un organo unico, chiamato a compiere la duplice valutazione. Essi, però, mantengono la loro autonomia ad ogni effetto, ivi compreso quello sanzionatorio. Ne deriva che in tali casi sono applicabili sia il d.l. 27 giugno 1985, n. 312, conv. con modificazioni con l. 8 agosto 1985, n. 431, sia la l. 6 dicembre 1991, n. 394 (legge quadro sulle aree protette), in quanto le due discipline concorrono”*. (Cass. Pen. III, 13.10.98 n.12917)

Alle medesime conclusioni, ed in piena coerenza con i principio suesposti, è addivenuta in più occasioni anche la giurisprudenza amministrativa, che, sul punto, in numerosissime occasioni, ha avuto modo di significare come *“in tema di aree protette, il rilascio di concessioni (ora permessi di costruire) o autorizzazioni per interventi, impianti e opere all'interno dei parchi è sottoposto in ogni caso al preventivo nulla osta dell'Ente Parco, anche in assenza quindi della previa approvazione del piano e del regolamento del parco, di cui agli artt.11.e.12 della L.6.12.1991, n.394, atteso che in assenza dell'approvazione di detti strumenti deve e può farsi riferimento ai piani paesistici territoriali o urbanistici o agli altri strumenti di pianificazione previsti dal citato art.12, 7° comma, che, stabilendo che “il piano...sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione”, conferisce implicita ultrattività a detti strumenti fino al momento della loro sostituzione con il nuovo piano.”* (cfr. da ultimo, TAR Abruzzo – AQ – 24.5.06 n.374).

I principi enunciati dalla giurisprudenza, sia di legittimità che amministrativa, sono a dir poco lapidari, una circostanza, questa, che impone una breve riflessione a margine.

Che da parte di chi delinque in campo ambientale, la spinta a compiere certe acrobazie giuridiche - destinate in ogni caso a fare naufragio, quale che sia la magistratura adita - venga evidentemente non solo, ma anche dalle devastanti modifiche apportate dalla cd. legge ex-Cirielli in materia di reati contravvenzionali e recidiva?

Valentina Stefutti

Pubblicato il 30 marzo 2008