

**La costituzione di parte civile degli Enti Parco.
Nota alla sentenza della Terza Sezione della Corte di Cassazione Penale
15 dicembre 2008 n. 46079**

A cura dell'Avv. Valentina Stefutti

La pronuncia in rassegna (sentenza Cass. Pen, Sez. III n. 46079 del 15.12.08) trae origine da una sentenza di condanna inflitta all'imputata sia in prime cure che in appello, per i reati di cui agli artt. 20 lett.c) della legge 28 febbraio 1985 n.47, 13 e 30 della legge 6 dicembre 1991 n.394 e 163 del D.lgs 29 ottobre 1999 n.490, per avere la stessa ampliato un complesso immobiliare preesistente sito all'interno del Parco Regionale dell'Appia Antica, in assenza di tutti i titoli abilitativi normativamente richiesti per edificare all'interno di un'area naturale protetta, e segnatamente: la concessione edilizia (oggi permesso di costruire), il nulla-osta paesistico e il nulla-osta dell'Ente Parco.

Una volta che il processo approdava in appello appello, data la natura contravvenzionale dei reati contestati, che contemplano termini prescrizionali decisamente brevi, i predetti si estinguevano per prescrizione, sì da comportare la revoca dell'ordine di remissione in pristino. Restavano al contrario ferme, secondo il noto disposto di cui all'art.578 c.p.p., le statuizioni civili a favore dell'Ente Parco.

Avverso la sentenza della Corte di Appello, proponeva ricorso in Cassazione la difesa dell'imputata, riproponendo, con sorprendente pervicacia, una tesi ritenuta affatto priva di pregio non solo nei due precedenti gradi di giudizio, ma dalla più consolidata giurisprudenza amministrativa e di legittimità, formatasi nell'ultimo decennio.

In primis, ad avviso della difesa, stante che il Parco dell'Appia Antica è classificato quale area naturale protetta regionale, non poteva trovare applicazione la norma di cui all'art.13 della legge quadro 394/91 che, a suo dire, avrebbe istituito l'obbligo del nulla-osta solo per le aree protette nazionali. Con la conseguenza, sempre secondo le prospettazioni difensive, di rendere altresì inapplicabile il disposto di cui al successivo art.30 della legge quadro, che non solo al comma 1 prevede una sanzione penale a carico di chi violi il precitato art.13, ma al comma 8, commina la medesima sanzione "anche in relazione alla violazione delle disposizioni di leggi regionali che prevedono misure di salvaguardia in vista della istituzione di aree protette e con riguardo alla trasgressione di regolamenti di parchi naturali regionali".

Orbene, nella più che comprensibile difficoltà di superare tale insuperabile eccezione, la difesa dell'imputata osservava come le misure di salvaguardia previste dall'art.16 della LR 66/88, istitutiva dell'area naturale protetta fossero "scadute" a seguito dell'approvazione dell'art.8 comma 2 della LR 29/97, recentemente modificata, che detta, nella Regione Lazio, la disciplina di recepimento della legge quadro statale.

Peraltro, osservava ancora la difesa, alla conclusione della non applicabilità dell'art 13 della legge quadro poteva facilmente approdarsi solo che si considerasse che, non essendo stato approvato il Regolamento del Parco, la norma non fosse comunque applicabile.

La Suprema Corte, nella pronuncia in commento, riteneva affatto infondate le tesi suesposte, sulla scorta delle argomentazioni che si andranno qui di seguito brevemente a riassumere.

In primo luogo, osservato come l'art.16 della legge regionale istitutiva del Parco prevedesse, tra le misure di salvaguardia, anche il divieto di realizzazione di manufatti di qualsiasi genere sino all'approvazione del Regolamento, contrariamente a quanto prospettato dalla difesa dell'imputata, tale norma – e non poteva essere diversamente, pena la sua contrarietà alla legge quadro statale, e, per gli effetti, la sua illegittimità costituzionale – era stata rinnovata dall'art.8 comma 3, lett. q) ed r).

Il tutto in un contesto normativo che se da un lato prevede – né, anche in questo caso, potrebbe fare diversamente, dal momento che la legislazione in materia penale, per espressa previsione costituzionale, è appannaggio esclusivo del legislatore statale – che per la violazione delle norme di salvaguardia vengano comminate sanzioni amministrative, dall'altro, come detto, nella fattispecie, trovando altresì applicazione anche il combinato disposto di cui agli artt. 13 e 30 della legge quadro, nessun dubbio poteva invero residuare in ordine alla configurabilità del reato contravvenzionale di cui al precitato art.30.

Peraltro, proprio in relazione alla presunta inapplicabilità delle norme di cui al Titolo II della legge quadro, proprio nella scorse settimane abbiamo avuto modo di commentare una pronuncia della Terza Sezione della Corte di Cassazione (n.35393/08), che, ancora una volta, ha chiarito come non sia sostenibile la tesi a mente della quale i divieti previsti dall'art.11 della legge quadro opererebbero solo in relazione ai parchi nazionali, dal momento che la norma in parola risulta inserita nel Titolo II della legge (aree naturali protette nazionali) e non già nel precedente Titolo I che detta i principi generali...E' appena il caso di osservare, infatti, come il Titolo I contenga l'art.6 che, come noto, al comma 4 stabilisce che sino all'approvazione del regolamento dell'area protetta regionale operino i divieti di cui all'art.11. Ne consegue, sia sul piano logico che su quello strettamente normativo, che tali divieti, risultando esplicitamente richiamati nei principi generali, siano positivamente inclusi tra i principi fondamentali ai quali devono conformarsi i regolamenti per la disciplina delle aree protette regionali.

Al contempo, aveva ancora puntualizzato la Suprema Corte come tale disciplina risultasse assolutamente coerente con la ripartizione di competenze legislative disegnate dall'art.117 comma 2 lett.s) della Costituzione che, come illustrato numerose volte sulle pagine di questo sito, prevede che sia riservata allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, mentre rientra nella competenza concorrente dello Stato e delle Regioni la materia del governo del territorio (sul punto, ex multis, cfr. Corte Cost. nn. 378 e 380/07).

Nella fattispecie qui scrutinata, peraltro, degna di nota è la circostanza che, laddove il PM aveva contestato la meno grave violazione della edificazione in assenza del nulla-osta dell'Ente Parco, la Cassazione ha invece ritenuto sussistente - senza che evidentemente se ne verificasse alcuna mutazione sostanziale - il fatto più grave della edificazione in violazione del divieto di costruire stabilito dalle norme di salvaguardia.

Di tal che, nessun dubbio poteva residuale in ordine alla configurabilità delle tre fattispecie di reato contestate.

Quanto alla presunta non invocabilità dell'art.13 della legge quadro vigente il cd. regime di salvaguardia, come più volte abbiamo provveduto a puntualizzare sulle pagine di Diritto all'Ambiente, la Cassazione, da oltre un decennio, è consolidatissima nel ritenere che la regola di cui all'art.13 debba ritenersi perentoria ad incondizionata.

Nella recente pronuncia 5 aprile 2007 n.14183, che più volte abbiamo citato nei nostri articoli in forza della sua cristallina chiarezza, 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.

Del resto, ha ancora chiarito dal Corte di Cassazione nella pronuncia testè citata, *“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.*

Alle medesime conclusioni, ed in piena coerenza con i principio suesposti, è addivenuta in più occasioni anche la giurisprudenza amministrativa, che, sul punto, ha avuto modo di significare come “il nulla osta previsto dall’art.13 della legge citata non può infatti ritenersi condizionato per i parchi già esistenti all’approvazione del nuovo piano del parco e del nuovo regolamento, nel senso che ove detti strumenti manchino si possa prescindere dal nulla osta. Una simile soluzione appare abnorme in quanto sarebbe in contrasto con la “voluntas legis” quale emerge da una lettura sistematica della L.394/1991 che ha inteso valorizzare e non attenuare la funzione di salvaguardia ambientale che istituzionalmente assolvono gli enti parco. Da ciò consegue che la condizione di cui sopra deve ritenersi valida per i parchi da istituire, mentre per quelli già esistenti continuano a valere le norme e gli strumenti già adottati che conservano validità –come detto- fino all’approvazione degli atti contemplati dagli artt.11 e 12 citati”. (cfr. da ultimo, proprio in relazione ai cd. parchi storici, TAR Abruzzo – AQ – 24 maggio 2006 n.374).

Residua alla nostra trattazione l’eccezione, sollevata dalla difesa ma respinta dalla Corte, a mente della quale all’Ente Parco, formalmente istituito nel 1998, difettesse qualsiasi legittimazione a costituirsi parte civile.

Come detto in precedenza, la difesa aveva ritenuto non configurabile, nella fattispecie, il reato di cui all’art.30 della legge quadro, e, per gli effetti, l’Ente Parco non titolato ad esercitare l’azione civile derivante da quel reato.

Dimostrata l’infondatezza di tale tesi, la difesa aveva ulteriormente argomentato come, in ogni caso, stante che, nella fattispecie, il Piano di Assetto non era stato ancora approvato, sì da richiedere, come ben chiarito nella massima del TAR Abruzzo testè citata, che si facesse applicazione, anche per le finalità precipue di tutela ambientale, ai vigenti strumenti di pianificazione, ne derivava che, se del caso, la legittimazione civilistica al risarcimento del danno si dovesse trasferire dall’Ente Parco agli altri soggetti istituzionali che già avevano approvato gli strumenti di pianificazione applicabili.

In realtà, ha correttamente osservato la Suprema Corte, il nostro codice di procedura distingue chiaramente tra persona offesa, da identificarsi nel soggetto titolare dell'interesse penalmente tutelato, e soggetto danneggiato dal reato, da identificarsi nel soggetto al quale il reato ha creato danno. Che nella fattispecie non poteva che essere identificato nell'Ente Parco.

Non è un caso, del resto, che l'art.74 c.p.p. faccia espresso riferimento, ai fini dell'eseribilità dell'azione civile nel processo penale, proprio al "soggetto al quale il reato ha creato danno", da ritenersi per gli effetti legittimato *ad causam* per l'esercizio dell'azione civile nel processo penale.

Valentina Stefutti

Pubblicato il 21 dicembre 2008