

La giurisprudenza creativa della Suprema Corte in tema di aree naturali protette (e il reato di falso della barratura della casella del modulo a stampa)

1. Il caso, che ha dato origine ad una messa a punto della giurisprudenza in tema di aree naturali protette, è stato offerto alla Suprema Corte dal ricorso per cassazione di un costruttore alla ricerca del condono per un abuso edilizio consumato su un'area situata nell'*Alta Murgia*. A questo fine l'imputato aveva presentato apposita domanda barrando con «no» la casella segnata dalla dicitura «immobile soggetto a vincoli di tutela», convinto che l'area su cui aveva realizzato l'abuso non fosse protetta, ma il Tribunale di Altamura aveva ritenuto che fosse in contrasto con la sussistenza, nella specie, delle zone ZPS e p/SIC quali aree protette per legge: donde il rigetto dell'istanza di condono e la condanna per il reato ascrittogli. Ad identica conclusione era pervenuta la Corte d'appello.

L'imputato, peraltro, aspirava alla prescrizione del reato intervenuta, per decorso del termine, qualche giorno dopo la sentenza d'appello, ma la Suprema Corte – a cui la questione era stata proposta – non l'ha accolta perché, «secondo la propria consolidata giurisprudenza, l'inammissibilità del ricorso per manifesta infondatezza dei motivi non consente il formarsi di un valido rapporto di impugnazione e preclude, pertanto, la possibilità di rilevare e dichiarare le cause di non punibilità a norma dell'art. 129 c.p.p.»⁽¹⁾. In queste condizioni «essendo il ricorso inammissibile, a norma dell'art. 616 c.p.p., non ravvisandosi assenza di colpa nella determinazione della causa di inammissibilità (Corte cost. 16 giugno 2000, n. 186)», il ricorso è stato rigettato con la condanna al pagamento della sanzione pecuniaria.

Ma le conclusioni a cui la Suprema Corte è pervenuta non convincono.

2. Il punto da cui ha preso le mosse è enunciato nella sentenza capostipite della stessa Corte del 7 ottobre 2003, in questi termini: «Il concetto di "aree naturali protette" è più ampio di quello comprendente le categorie dei parchi nazionali, riserve naturali protette statali, parchi naturali interregionali, parchi naturali regionali e riserve naturali regionali in quanto – spiega nel par. 3 – ricomprende anche le zone umide, le zone di protezione speciale, le zone speciali di conservazione, ed altre aree naturali protette, fattispecie nelle quali la Corte ha affermato la inclusione tra le aree protette della zona di protezione speciale "Murgia Alta"»⁽²⁾.

È pertanto necessaria la lettura della decisione del 2003 per individuare le basi giuridiche da cui è fatta discendere la decisione in commento ed in particolare l'argomentazione che vede nella delibera del Ministro dell'ambiente 2 dicembre 1996, art. 1, punto g), l'atto amministrativo-presupposto del filone giurisprudenziale che ispira l'interpretazione della Corte regolatrice. Una recente sentenza⁽³⁾, d'altronde, ribadisce il principio appena trascritto sì che la Corte non sembra

¹(") La sentenza menziona Cass. Sez. Un. Pen. 21 dicembre 2000, n. 32, De Luca, rv. 217.266, in *Cass. pen.*, 2001, 2988; cfr. Cass. Sez. Un. Pen. 22 giugno 2005, n. 23428, Bracale, rv. 231.164 e Cass. Sez. Un. Pen. 15 maggio 2008, n. 19601, Niccoli, rv. 239.400, in *Cass. pen.*, 2008, 3592; e da ultimo Cass. Sez. II Pen. 8 luglio 2013, n. 28848, Ciaffoni, rv. 256.463.

²() Cass. Sez. III Pen. 7 ottobre 2003, n. 44409, Natale, rv. 226.400, in *Riv. pen.*, 2004, 889, fattispecie nella quale la Corte ha affermato l'inclusione tra le aree protette della zona di protezione speciale denominata «Murgia Alta».

³() Cass. Sez. III Pen. 1° aprile 2014, n. 14950, in *Riv. giur. agr. al. amb.*, 2014, 740, con nota adesiva di A.M. BASSO, *Punibile l'esercizio della caccia in ZPS anche in caso di ri-perimetrazione del parco*, così massimata: «In tema di esercizio dell'azione pubblicistica in ambito di tutela della fauna e salvaguardia dell'ambiente, l'ordinamento interno vigente prevede l'applicabilità a tutte le aree protette, del divieto di introdurre armi, in quanto la legge n. 394/91 ha ad oggetto tutte le aree naturali protette: così, la ri-perimetrazione di una zona interdotta all'esercizio della caccia, mediante decreto assessorile, genera una ipotesi di successione tra fonti normative extrapenalistiche che, perciò, determina esclusivamente una variazione del fatto e non della fattispecie. È quindi legittimo il provvedimento giurisdizionale emesso in sede di merito con cui, accertata l'oggettiva conoscibilità del divieto pubblicistico e l'illiceità della condotta privatistica, vede penalmente sanzionata la caccia, anche se posta in essere fuori del perimetro del parco se rientrante

voler prendere atto che il presupposto è venuto meno.

All'origine sta, infatti, la convinzione che la deliberazione del 2 dicembre 1996 del Comitato per le aree naturali protette – che aveva integrato l'elenco delle aree naturali protette della l. 6 dicembre 1991, n. 394 con l'inclusione (tra le altre) di due categorie di aree protette come le *zone di protezione speciale* (ZPS), ai sensi della direttiva 79/409/CEE (la c.d. direttiva *Uccelli*) e le *zone speciali di conservazione* (ZSC), ai sensi della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (la c.d. *Rete Natura 2000*), con la quale è stata approvata la sopracitata proposta di integrazione della classificazione delle aree naturali protette ⁽⁴⁾ – sia tuttora in vita. Come si legge nella sentenza in commento, «il d.m. 25 marzo 2005 del Ministero dell'ambiente ha annullato la deliberazione 2 dicembre 1996, ma il T.A.R. Lazio, Sez. II, con ordinanza 24 novembre 2005, n. 6856, confermata dal Consiglio di Stato, ha disposto la sospensione del suddetto decreto che, conseguentemente, non è produttivo di effetti giuridici sicché la delibera 2 dicembre 1996 spiega tuttora la sua efficacia» (punto 2 della sentenza). A questo punto, stante (per la Corte) la vigenza dell'atto-presupposto, si impone un aggiornamento della vicenda giudiziaria, perché è pur vero che il T.A.R. Lazio ha accolto l'istanza di sospensione del decreto 25 marzo 2005 del Ministero dell'ambiente ⁽⁵⁾ e che il Consiglio di Stato, in sede di giudizio cautelare di appello, ha confermato l'ordinanza del T.A.R. ⁽⁶⁾, ma la vicenda processuale vede una conclusione giudiziaria imprevista e, per i profili che qui interessano, decisiva. Infatti lo stesso T.A.R. Lazio, su ricorso di una associazione ambientalista, con successiva sentenza del 4 dicembre 2008, n. 9873 ⁽⁷⁾, ha dichiarato improcedibile il ricorso per sopravvenuta carenza di interesse. Che cosa era accaduto?

In effetti il T.A.R. Lazio, nel decidere il ricorso, spiegava che «la delibera impugnata risulta essere stata modificata in maniera determinante dalla deliberazione del 26 marzo 2008 della Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni», alludendo alla deliberazione assunta in quella stessa data in cui – si legge – «vista la deliberazione del 2 dicembre 1996 del soppresso Comitato per le aree naturali protette che equipara le ZPS e le ZSC alle aree protette, vista la proposta di deliberazione di modifica della citata delibera (...) avanzata dal presidente della Conferenza (...) delibera le modifiche nei seguenti termini: “Alla deliberazione del Comitato del 2 dicembre 1996, dopo l'art. 2, è aggiunto il seguente: *Art. 2 bis (Regime di protezione). 1. Alle aree di cui all'art. 2 della presente deliberazione si applica il regime di protezione di cui al d.p.r. 8 settembre 1997, n. 357 e s.m.i., al decreto del Ministro dell'ambiente del 17 ottobre 2007 “Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di protezione speciale (ZPS)”*, e ai relativi provvedimenti regionali di recepimento ed attuazione, nonché al decreto del Ministro dell'ambiente del 3 settembre 2002 “Linee guida per la gestione dei siti natura 2000”».

Come si vede, l'atto-presupposto della decisione era stato superato: infatti la Conferenza permanente Stato/Regioni (che aveva sostituito il detto Comitato), aveva deliberato l'assoggettamento delle ZSC e ZPS al regime del d.p.r. n. 357/1997, che aveva recepito e dato attuazione alla direttiva Rete Natura 2000, nonché ai decreti del Ministro dell'ambiente del 2002 e

comunque all'interno dell'area protetta».

⁴() La deliberazione del Comitato del 2 dicembre 1996 è stata pubblicata sulla *G.U.* del 17 giugno 1997, n. 139.

⁵() Motivando così: «Considerato che il ricorso, ad una sommaria deliberazione (...) appare assistito da sufficiente *fumus boni iuris*, laddove sostanzialmente si contesta la logicità del presupposto della “conflittualità interpretativa” richiamata nel provvedimento impugnato che avrebbe, se mai, legittimato interventi diversi da quelli del mero annullamento della deliberazione 2 dicembre 1996 del Comitato delle aree naturali protette».

⁶() Ordinanza del 14 febbraio 2006, n. 783 secondo cui «l'accoglimento del ricorso determinerebbe l'immediato venir meno di misure di tutela ambientale più rigorose, ancor prima della individuazione da parte della Regione di misure di conservazione più adeguate».

⁷() La sentenza si legge in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

del 2007. Ne era derivato che dal 2008 la deliberazione del Comitato del 2 dicembre 1996 restava bensì in vita, ma le ZSC e ZPS che ne erano oggetto venivano assoggettate al regime del d.p.r. n. 357/1987 di tutt'altro tenore rispetto a quello delle aree naturali protette della legge n. 394/1991 ⁽⁸⁾.

3. La storia, però, non finisce qui, benché sia ormai chiaro che la inclusione di tali zone nell'elenco delle aree naturali protette dell'art. 2 della legge n. 394/1991 era venuta meno e che, al suo posto, erano subentrati il d.p.r. n. 357/1997, nonché il decreto del Ministro dell'ambiente del 17 ottobre 2007 concernente i criteri minimi uniformi per la definizione delle misure di conservazione relative alla zone speciali di conservazione (ZSC) e alle zone di protezione speciale (ZPS), nonché i relativi provvedimenti regionali di recepimento.

Invero nel tribolato percorso amministrativo-giurisdizionale si è inserito un nuovo episodio avanti al T.A.R. Campania, che, con sentenza 23 maggio 2007, n. 5941, pronunciata su ricorso di una associazione di protezione ambientale – che aveva impugnato la delibera della Giunta regionale campana 19 gennaio 2007, n. 23, «con la quale, nel disporre le misure di conservazione delle zone di protezione speciale (ZPS) e dei siti di importanza comunitaria (SIC), era stata esclusa l'equiparazione delle zone e dei siti in questione alle aree naturali protette, elaborata dal Comitato per le aree naturali protette dell'art. 3 della legge n. 394/1991» – accogliendo il ricorso, ha ritenuto che, «se per un verso è innegabile la sussistenza in capo alle regioni del potere di adottare le misure di conservazione di cui è menzione negli artt. 4 e 6, del d.p.r. n. 357/1997, per altro verso non può ammettersi che l'esercizio in concreto di tale potere possa sortire l'effetto di derogare *in pejus* le misure di conservazione previste per le aree naturali protette dal comma 3 dell'art. 4 del d.p.r. n. 357/1997»; e proseguiva così: «Ora, dal momento che con deliberazione del 2 dicembre 1996 il Comitato per le aree naturali protette aveva affermato tale assimilazione, la delibera impugnata risulterebbe illegittima per avere determinato una deteriore situazione in termini di tutela per tali aree, mercè la cessazione degli effetti conseguenti alla generale assimilazione affermata dal Comitato con la richiamata deliberazione del 2006» (ma si legga 1996).

La sentenza è stata impugnata dalla Giunta regionale della Campania deducendo l'errore dei primi giudici nel ritenere che la deliberazione del Comitato di cui all'art. 3 della legge n. 394/1991 del 2 dicembre 1996 avesse comportato la sostanziale assimilazione dei SIC e delle ZPS alle aree naturali protette di cui alla legge n. 394/1991: donde l'erronea assimilazione mai formalmente statuita.

Ed il Consiglio di Stato, Sez. VI, con sentenza 18 maggio 2012, n. 2885, ha accolto l'appello sì che il d.m. 2 dicembre 1996 è venuto meno «perché non aveva i requisiti minimi per sopravvivere posto che aveva assimilato i SIC (cioè le zone destinate a trasformarsi in ZSC) e le ZPS alle aree naturali protette di cui alla legge n. 394 del 1991. Tale assimilazione è inesistente perché mai formalmente statuita (...) perché la deliberazione del 2 dicembre 1996 (punto 3) non ha potuto sortire l'effetto di assimilazione per non essere stata adottata nelle forme di legge (...) non può ritenersi infatti che un atto del Comitato possa tenere il luogo di una modifica dell'elenco delle aree naturali protette (del resto il Comitato in parola non ha mai provveduto ad aggiornare l'elenco conformemente a quanto deliberato con l'atto in questione)». E concludeva in questi termini: «(...) una volta caduta la predetta assimilazione, vengono conseguentemente a cadere anche le ulteriori ragioni in base alle quali il T.A.R. ha rilevato l'illegittimità della più volte richiamata delibera». L'argomento del T.A.R. «potrebbe essere condiviso solo laddove fosse valida la sua premessa maggiore (ossia il fatto che la delibera del Comitato del dicembre 1996 abbia determinato l'effettiva assimilazione fra le ZPS e le aree protette di cui alla legge n. 394/91)» ⁽⁹⁾.

Come si vede, la Sez. VI ha accertato l'*inesistenza* della delibera in questione travolgendo l'equiparazione di cui si discute. In effetti il punto debole del decreto ministeriale – all'origine dell'equivoco in cui ristagna la giurisprudenza della Corte di legittimità – è l'equiparazione delle ZPS e delle ZSC ai parchi nazionali e alle riserve naturali: equiparazione che l'ha portata a teorizzare la piena assimilazione alle «aree naturali protette» secondo la classificazione del citato

⁽⁸⁾) La deliberazione della Conferenza permanente è pubblicata nella *G.U.* n. 137 del 13 giugno 2008.

⁽⁹⁾) Si veda la sentenza 18 maggio 2012, n. 2885, in *Foro amm. C.D.S.*, 2012, 1312.

art. 2.

4. L'errore della Corte – ormai priva del supporto della equiparazione per decreto ministeriale – è destinato a perpetuarsi nella misura in cui continua a riproporre la linea interpretativa «secondo cui il concetto di “aree naturali protette” è più ampio di quello comprendente le categorie dei parchi nazionali regionali e riserve naturali statali, parchi naturali interregionali, parchi naturali regionali e riserve naturali regionali (...) ed altre aree naturali protette». L'equiparazione non è (più) sostenuta da atti normativi, dal momento che la Conferenza permanente Stato/Regioni ha doverosamente assoggettato le ZSC e le ZPS al regime del d.p.r. n. 357/1997 in coerenza con la natura e con i fini direttamente attinti alle direttive dianzi citate. E a completare l'opera eliminando ogni equivoco, come si è appena visto, il Consiglio di Stato ha ritenuto *inesistente* quello stesso decreto, sì che l'equiparazione non ha (più) alcuna, neppure remota, giustificazione. Invero l'affermazione della Suprema Corte che «le ZPS – per principio consolidato – rientrano nell'ambito delle aree protette in quanto “parchi e riserve” [d.lgs. n. 42 del 2004, art. 142, comma 1, lett. f)]”», nasce da una «erronea lettura della norma che dovrebbe supportarla: l'art. 142 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, infatti, rappresenta la mera trasposizione dell'elenco dei beni sottoposti a vincolo paesaggistico dall'art. 1 della l. 8 agosto 1985, n. 431 (la c.d. legge Galasso) e successivamente riprodotto nell'art. 146 del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 (T.U. dei beni culturali e ambientali) prima di confluire tale quale nel citato art. 142»⁽¹⁰⁾, e non ha alcuna base giuridica, atteso che la lett. f) riguarda i «parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi»: nessun riferimento, neppure indiretto, alle ZPS e ZSC.

5. Ma la sentenza in commento prosegue: «E in ogni caso – come rileva il giudice di prime cure – anche a voler ipotizzare che non lo siano più per la successiva evoluzione normativa, lo erano pacificamente quando furono realizzate le opere e quando fu presentata la domanda di condono»; ma si tratta di una subordinata non irresistibile: sia sul piano (per così dire) storico, sia sul piano giuridico.

Innanzitutto il supporto normativo non c'era, anzi, non c'è mai stato: l'iscrizione nell'elenco delle aree naturali protette (come si è appena visto) è stata liquidata come inesistente dal Consiglio di Stato; né il Codice del paesaggio e dei beni culturali ha cambiato il regime delle ZPS e delle ZSC che sono assoggettate al d.p.r. n. 357/1997, non alla legge n. 394/1991.

Qualche parola in proposito non è inutile. Circa la definizione delle ZSC e dei pSIC si veda l'art. 3 e per le misure di conservazione l'art. 4 del decreto presidenziale. Significativo della differenza fra ZSC e aree naturali protette è il comma 3, prima parte, secondo cui «qualora le zone speciali di conservazione ricadano all'interno di aree naturali protette si applicano le misure di conservazione per queste previste dalla normativa vigente. Per la porzione ricadente all'esterno del perimetro dell'area naturale protetta la Regione (...) adotta, sentiti anche gli enti locali interessati ed il soggetto gestore dell'area protetta le opportune misure di conservazione e le norme di gestione». Quale miglior prova, innanzitutto, delle differenze tipologiche delle une rispetto alle altre e, pure, della incomparabilità delle prime alle seconde a causa del regime più severo (stabilito per legge)? La irriducibilità si coglie con chiarezza nell'art. 5, comma 1, del d.p.r. n. 357/97 a proposito della *valutazione di incidenza* che assoggetta gli atti di pianificazione e programmazione territoriale ad uno studio per verificare e valutare gli effetti che i piani possono avere sul sito: soltanto se la valutazione è positiva, il piano può avere corso. Di quali atti si tratti, lo precisa il comma 2: sono i piani territoriali, urbanistici e di settore, ivi compresi i piani agricoli e *faunistico-venatori*. Ne deriva che le ZSC e i pSIC non sono equiparabili alle aree naturali protette nelle quali vige il divieto assoluto di caccia: senza dire che queste ultime, come ricorda la norma testè citata, sono gestite da appositi organi come nel caso dei parchi, sia nazionali ex art. 9 che regionali ex art. 23 della legge n. 394/1991.

La prova (ulteriore) del regime speciale di tali zone sta nella disposizione dell'art. 1, comma 2, dello stesso d.p.r. n. 357/1997, aggiornato e coordinato dal d.p.r. 12 marzo 2003, n. 120, secondo il quale «le procedure disciplinate dal presente regolamento sono intese ad assicurare il mantenimento

¹⁰() Così R. FUZIO nel *Commento del Codice*, a cura di A.M. SANDULLI, Milano, 2006, *sub* art. 142.

o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli *habitat* naturali e delle specie di fauna e flora selvatiche di interesse comunitario». E aggiunge: «Le procedure disciplinate dal presente regolamento tengono conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali» (art. 1, comma 3). Ed infatti la caccia può esservi praticata, tant'è che l'art. 5, comma 2, del d.p.r. n. 357/1997 prevede che «i proponenti di piani territoriali, urbanistici e di settore, ivi compresi i piani agricoli e *faunistico-venatori* e le loro varianti, predispongono, secondo i contenuti di cui all'allegato G, uno studio per individuare e valutare gli effetti che il piano può avere sul sito, tenuto conto degli obiettivi di conservazione del medesimo». A questo fine, come si è appena visto, i proponenti, a sensi del comma 3, «ai fini della *valutazione di incidenza*, presentano uno studio volto ad individuare e valutare (...) i principali effetti che detti interventi possono avere sul proposto sito di importanza comunitaria (*p.SIC*), sul sito di importanza comunitaria (*SIC*) o sulla zona speciale di conservazione (*ZSC*), tenuto conto degli obiettivi di conservazione dei medesimi».

In questo senso si è espressa la giurisprudenza amministrativa anche recente secondo la quale va annullato il piano faunistico venatorio non preceduto dalla valutazione di incidenza ⁽¹⁾: a conferma della tesi che le ZSC (tanto i SIC quanto le pZSC) non sono equiparate alle aree naturali protette (parchi e riserve nazionali; parchi naturali regionali) dove vige un rigoroso divieto di caccia. Il d.p.r. n. 357/1997 tutela, invece, nell'art. 8 le specie animali dell'allegato D, lett. a) e nell'art. 9 le specie vegetali. Ne deriva che tali siti non sono equiparabili ad alcuna tipologia di aree naturali protette e si comprende allora come per le ZSC valga la disciplina del d.p.r. n. 357/1997.

Stesso discorso per le Zone di Protezione Speciale previste dalla direttiva 79/409/CEE a sensi dell'art. 6 del d.p.r. n. 357/1997.

Non conosciamo, pertanto, una «successiva evoluzione normativa» (di cui parla la sentenza in commento) che abbia reso più severo il regime protettivo speciale di cui godevano tali zone: per tali aree vige un regime diverso da quello delle aree naturali protette la cui tutela è consegnata, rispettivamente, agli artt. 2 (per i parchi nazionali) e 22 (per i parchi naturali regionali) della legge n. 394/1991.

6. Tornando al punto da cui siamo partiti, il quadro normativo vigente non conosce la nozione di aree naturali protette di cui ragionano le sentenze e, soprattutto, la dilatazione della relativa nozione di cui sembra certa la Suprema Corte: l'esigenza di certezza del diritto induce, caso mai, ad una rigorosa definizione di aree naturali protette accanto a quella o a quelle di aree fruenti di un regime di protezione diverso e comunque non paragonabile: non soltanto per l'inammissibilità di attività incompatibili con le esigenze conservative e di tutela che ne hanno imposto o sollecitato la istituzione, ma anche per specifiche limitazioni o restrizioni, oltre che per tassativi divieti di trasformazioni con effetti permanenti sugli equilibri naturalistici (come i divieti di costruzioni), o di attività ritenute incompatibili (come i divieti di caccia) con gli equilibri ambientali o sulle esigenze di repressione di comportamenti contrari alla ispirazione pacifista che le ispira (si pensi al divieto di ingresso o di attraversamento con armi). Il regime è tanto più severo quanto maggiore è l'interesse conservativo.

Tutto ciò va nel senso della distinzione delle tutele e delle relative sanzioni in contrasto con la linea *ampliativa* rivendicata dalla Suprema Corte. Può valere al riguardo la nozione di tipicità e nominatività elaborata dalla giurisprudenza amministrativa per gli strumenti urbanistici secondo cui «(il Comune) non può legittimamente introdurre nella realtà giuridica qualsivoglia, indicativa o coercitiva che sia, una nuova categoria di strumento di pianificazione dell'assetto del territorio neanche in base alla sua autonomia, poiché il regolamento edilizio ha natura giuridica di fonte normativa secondaria, in quanto tale subordinata al criterio ermeneutico della coerenza con le fonti

¹¹() T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. I 14 marzo 2012, n. 552, in *Foro amm. T.A.R.*, 2012, 3, 989, che ha contestualmente annullato il calendario venatorio nella misura in cui recepiva le indicazioni di un Piano faunistico venatorio che illegittimamente non era stato oggetto della valutazione di incidenza, autorizzando la caccia nelle ZPS, sia pure nel rispetto dei limiti minimi imposti dall'art. 5 del d.m. 17 ottobre 2007. La decisione è tanto più significativa in quanto lo stesso T.A.R. Sicilia si era espresso in senso contrario con la sentenza della stessa Sezione 23 marzo 2010, n. 3481, in www.giustizia-amministrativa.it.

primarie»⁽¹²⁾.

Il regime delle aree naturali protette non giustifica l'orientamento vantato dalla Suprema Corte a favore di una nozione di area naturale protetta *più ampia* di quella dettata dalla legge n. 394/1991 al punto da ricomprendervi tipologie non riconducibili a quelle predeterminate dall'art. 2 della legge n. 394/1991 (nella cui rubrica figura la «*Classificazione delle aree naturali protette*»): in contrasto, peraltro, con il principio di stretta legalità che impronta ogni fattispecie sanzionatoria, sia penale che amministrativa, oltre che per il principio di *differenziazione* delle situazioni in ragione degli obiettivi connessi con le singole fattispecie⁽¹³⁾. Il principio di legalità della pena e segnatamente della norma penale in bianco rinvia la specificazione o integrazione del contenuto del precetto ad un atto normativo di grado inferiore o – come nel caso delle aree protette – ad un provvedimento della pubblica amministrazione: nella specie è determinante la classificazione dell'area naturale protetta di competenza amministrativa (statale o regionale)⁽¹⁴⁾. A questo proposito è stato osservato che «l'autonomia delle discipline e la circostanza che la legge n. 394/1991 è sopravvenuta rispetto alla disciplina del vincolo, di natura paesaggistica, deve indurre a fare prevalere, per ragioni di certezza, una interpretazione restrittiva che estenda il vincolo alle sole aree naturalistiche che abbiano ricevuto tutela mediante la formale istituzione di un “parco” o “riserva” [espressamente richiamati nell'art. 142, lett. f)]», secondo le procedure previste dalla legge quadro di settore del 1991, «mentre rimangono escluse dal vincolo le aree che ricevono tutela mediante altri strumenti giuridici in tema di aree naturali»⁽¹⁵⁾.

Sul punto valga la perorazione delle differenze di un filosofo del diritto circa l'esigenza di distinguere le risposte del diritto in funzione di risultati apprezzabili sul piano statuale e normativo e, in una prospettiva più ampia, in funzione delle esigenze di *differenziazione* per combattere la *indifferenziazione*⁽¹⁶⁾.

7. Un riscontro della necessità della linea rigorosa si trova nel paragrafo della sentenza in commento in cui «il Tribunale ricorda come in sede di domanda di condono il ricorrente abbia barrato la casella “no” relativa alla dicitura “immobile soggetto a vincoli di tutela” e come ciò contrastasse con la sussistenza delle ZPS e p/SIC e alle aree protette tutelate per legge»: dove emerge la convinzione, coerente con le premesse, che il ricorrente abbia consumato un falso; ma l'imputazione (e la conseguente condanna) si gioca sul terreno definitorio, anzi classificatorio: perché la nozione di area naturale protetta, per espressa previsione normativa, riguarda le sole fattispecie disciplinate dalla legge n. 394/91, che, nell'art. 2, menziona (appunto) le aree naturali protette, fra cui figurano come già detto i parchi nazionali, i parchi naturali regionali, le riserve naturali, statali e regionali, nonché le ulteriori classificazioni disposte dal Comitato dell'art. 3 (ora Conferenza permanente Stato/Regioni): pertanto non sembra pertinente l'imputazione di falso volta che le ZPS – come l'Alta Murgia – non sono riconducibili *tout court* alla categoria delle aree naturali protette.

L'assolutezza del convincimento fa intravedere una ispirazione di natura interpretativa che, anche nell'eventuale assenza del decreto ministeriale di cui si è detto, porta la Suprema Corte ad affermare che «la legge quadro per le aree protette (n. 394 del 1991) ha disciplinato per la prima volta in maniera organica e unitaria l'intera materia delle aree naturali protette in applicazione degli artt. 9 (tutela del paesaggio) e 32 (tutela della salute) della Costituzione, che rappresentano la sorgente costituzionale da cui la legge è scaturita» e, nel rispetto degli accordi internazionali, essa «detta

¹²() Così T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. II 8 ottobre 2004, n. 5515, in *Foro amm. T.A.R.*, 2004, 2821; Cons. Stato, Sez. IV 7 novembre 2001, n. 5721, in *Foro amm. C.D.S.*, 2001, 2744.

¹³() Principio elevato al rango costituzionale dall'art. 118 della Cost.

¹⁴(“) Cfr. fra le tante Cass. Sez. Un. Pen. 30 giugno 1984, n. 6176, Romano, in *Cass. pen.*, 1984, 2374.

¹⁵(“) R. FUZIO, nel *Commento del Codice*, cit., sub art. 142, 921.

¹⁶(“) E. RESTA, *La certezza e la speranza. Saggio su diritto e violenza*, Bari, 2006, III ed., 81 ss. nel capitolo *Scommettere sulla differenza*.

principi fondamentali per la istituzione e la gestione delle aree naturali protette, al fine di garantire e di promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del Paese (legge n. 394/1991, art. 1)». E aggiunge: «Ed è significativo osservare come la normativa nazionale del 1991 (legge n. 394/1991) abbia significativamente anticipato l’emanazione della direttiva 92/43/CEE»: da qui ad affermare che il concetto di «aree naturali protette» è più ampio di quello desumibile dall’art. 2 appena richiamato, il passo è breve; e la Suprema Corte lo compie superando pericolosamente la linea di confine che abbiamo tracciato, là dove precisa che il concetto «ricomprende anche le zone umide, le zone di protezione speciale, le zone speciali di conservazione speciale ed altre aree naturali protette (Sez. III 7 ottobre 2003, n. 44409, rv. 226.400)»⁽¹⁷⁾.

L’ampliamento non è accettabile: peraltro la genericità della locuzione («immobile soggetto a vincolo di tutela») non è riconducibile ad alcuna fattispecie legale o tipica, e men che meno alla nozione di area naturale protetta di cui si è ragionato fin qui. Una volta postulata l’esigenza di tassatività della fattispecie sanzionatoria, e constatata l’insussistenza del presupposto amministrativo – vale a dire l’ascrivibilità dell’area ad una figura tipica della nomenclatura delle aree protette dell’art. 2, legge n. 394/1991 – la intitolazione della casella di un modulo a stampa si rivela troppo generica per giustificare l’incriminazione per falso.

Innocenzo Gorlani

¹⁷(¹⁷) A conclusione del par. 2 della sentenza.