

STUDIO LEGALE D'ANTONE - DE LORENZO - BOTTONE

Piazza Mazzini, 5 - 56127 Pisa
tel. 050 541706 - fax + 391782213780
e-mail: studiolegaleddb @ outlook.it
pec: studiolegaledantone@mailcertificata.it

prof. avv. Carmelo D'Antone
patrocinante in Cassazione
professore aggregato nell'Università
degli Studi di Pisa

prof. avv. Antonia de Lorenzo
patrocinante in Cassazione
professore aggregato nell'Università
degli Studi di Pisa

avv. Enrico Bottone
patrocinante in Cassazione

Pisa, 16 giugno 2023

**Gent.ma Sig.ra Presidente
del Comitato
per la difesa di Coltano
PISA**

PARERE PRO VERITATE

Premesso che è in fase di elaborazione il Piano integrato del Parco previsto dall'art. 27 della L.R. n. 30 del 19 marzo 2015, ci viene chiesto di esprimere un parere in merito alle previsioni contenute negli elaborati che individuano il territorio disciplinato dal nuovo strumento di pianificazione dell'area protetta, atteso che dalla perimetrazione risultante da tali elaborati sono state escluse le aree c.d. contigue rispetto alle quali si prevede che debbano essere disciplinate dagli strumenti urbanistici dei

Comuni, mentre nel Piano Territoriale di Coordinamento approvato dalla Regione (ora Piano del Parco), tuttora vigente, le stesse aree trovavano e trovano ancora la loro disciplina, anche se individuate (ora) come “aree contigue”, nel piano stesso.

Tale particolare disciplina trovava il suo presupposto in ragioni di carattere storico che attraverso una attenta analisi del territorio condotta dal prof. Cervellati - redattore del piano - era stato organizzato sotto il profilo strutturale riprendendo i confini delle antiche Tenute risalenti a prima dell'unificazione del Regno d'Italia, al fine di attribuire al Piano Territoriale di coordinamento un funzione di salvaguardia anche sotto il profilo ambientale di tali importantissime componenti storiche e culturali.

Un piano territoriale che non era pertanto solo di tipo naturalistico, limitato esclusivamente alle sue aree “interne”, ma che aveva anche la funzione di sottrarre ai Comuni la disciplina urbanistica delle “aree esterne ma funzionalmente connesse” individuate dallo stesso piano, al fine di tutelare con tale strumento di pianificazione non solo l'ambiente naturale, ma anche le

caratteristiche storiche e culturali che avevano caratterizzato nel corso dei secoli tutto il territorio individuato con la legge istitutiva del Parco Naturale.

Come è noto tale speciale disciplina che attribuiva al Piano Territoriale di Coordinamento, approvato dalla Regione, la funzione di dettare la disciplina urbanistica (e allora anche paesaggistica) di tutto il territorio individuato dal piano stesso, il quale, per alcune aree, prevedeva la possibilità di esercitare la caccia qualificandole “esterne ma solo funzionalmente connesse” (ora aree contigue) **solo a tali fini**, venne introdotta dalla Regione Toscana a seguito di una ordinanza del TAR della Toscana.

Con tale ordinanza, pronunciata in sede cautelare, il giudice amministrativo aveva sospeso l'efficacia del P.T.C. nella parte in cui si prevedeva che **nelle aree interne, ma qualificate come “aree esterne funzionalmente connesse” fosse possibile esercitare la caccia**, avendo ritenuto che ciò non fosse possibile in quanto, essendo state ricomprese tali aree nel territorio disciplinato dal Piano Territoriale di Coordinamento, esse avrebbero dovuto essere più

correttamente sottoposte, sotto il profilo ambientale, alla stessa disciplina prevista per le aree interne, nelle quali era precluso l'esercizio dell'attività venatoria.

Per ottemperare all'ordinanza n. 182 del 16 ottobre 1990 la Regione Toscana, come noto, apportò una modifica alla legge regionale istitutiva dell'Ente Parco con la quale venne previsto che le "aree esterne funzionalmente connesse" - successivamente qualificate come "aree contigue" - facenti parte del territorio del parco naturale, individuato con la stessa legge istitutiva dell'ente Parco, restavano disciplinate (anche) sotto il profilo urbanistico (e paesaggistico) dal Piano Territoriale di Coordinamento approvato dalla Regione, pur potendo in tali aree essere esercitata la caccia.

Con l'art. 2 della L.R. 19 agosto 1991, n. 42 venne infatti sostituito l'art. 8 della L.R. 13 dicembre 1979, n. 61 istitutiva dell'Ente Parco e che ne individuava i confini, prevedendo che *"nelle aree esterne, limitatamente alle materie paesaggistiche e urbanistiche, **le norme e le disposizioni del piano territoriale del parco,** già equiparato, ai sensi dell'art. 12, quarto*

comma, della Legge regionale 29 giugno 1982, n. 52 e succ. mod., al piano urbanistico - territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali di cui alla legge 8 Agosto 1985, n. 431, sono immediatamente efficaci e vincolanti e si sostituiscono a norme e disposizioni difformi contenute negli strumenti urbanistici locali".

A seguito di tale modifica normativa il Consiglio regionale modificò anche le Norme contenute nel Piano Territoriale di coordinamento, prevedendo nelle N.T.A, che la disciplina urbanistica (e paesaggistica) in esso contenuta trovava applicazione anche per le aree esterne funzionalmente connesse - successivamente qualificate come "aree contigue" - e non negli strumenti di pianificazione urbanistica dei Comuni.

In altre parole la Regione ritenne che fosse necessario continuare a disciplinare con il Piano del Parco (allora P.T.C.) anche le "aree esterne, ma funzionalmente connesse", e che il territorio del Parco naturale coincidesse con il territorio disciplinato dal P.T.C., attribuendo a tale

strumento il compito di disciplinare sotto il profilo urbanistico anche quelle aree che, del tutto impropriamente, erano stata qualificate come “aree esterne funzionalmente connesse”.

Le ragioni di tale scelta, con la quale si sottoponevano alla tutela ambientale tutte le aree ricomprese nel territorio individuate nel PTC, sia che si trattasse di aree interne che di aree esterne ma funzionalmente connesse, andavano e vanno ricercate nella necessità di preservare soprattutto queste ultime che non potevano essere marginalizzate ed affidate alla pianificazione comunale, facendo venire meno in tal modo l’unitarietà dell’intero piano, considerata la valenza che tutto il territorio da esso disciplinato aveva, prima ancora che sotto il profilo ambientale, sotto il profilo storico-testimoniale.

In altre parole, come è stato evidenziato nella lettera aperta inviata da Italia Nostra al Presidente della Regione Toscana “i confini del Parco furono infatti definiti nel 1989 dalla Regione con metodo scientifico sulla base della natura e della storia dei luoghi, facendoli coincidere con quelli delle Tenute e della Fattorie

che storicamente si sono formate ad hanno costruito questo paesaggio”, essendo stato evidenziato nella stessa lettera che modificare i confini del territorio attualmente disciplinato dal Piano del Parco significherebbe disconoscere, senza una valida ragione “il senso profondo del Parco e perdere l’idea e l’obiettivo della manutenzione, del restauro e della rigenerazione del territorio, tanto necessari oggi in risposta alle modifiche climatiche”.

Tale modello di pianificazione – che attribuiva al Piano del Parco approvato dalla Regione la pianificazione urbanistica delle “aree” successivamente denominate “contigue” e che certamente si discostava da quello introdotto dalla legge-quadro sulle aree protette con la quale si prevede invece che per le aree contigue il piano del parco possa contenere solo delle direttive alle quali si devono adeguare gli strumenti urbanistici comunali - è stato peraltro confermato dall’ art. 124 della L.R. n. 30 del 19 marzo 2015, con il quale si prevede che *“nelle aree contigue al parco, le disposizioni del piano integrato del parco regionale di Migliarino, San Rossore e Massaciuccoli, concernenti la materia urbanistica*

ed edilizia, nonché quelle attuative dello statuto del PIT con valenza di piano paesaggistico di cui all'articolo 88 della l.r. 65/2014, si sostituiscono alle disposizioni difformi contenute negli strumenti urbanistici degli enti locali competenti ”.

E' evidente infatti che, proprio perché è stato espressamente previsto che le disposizioni contenute nel piano integrato del parco concernenti la materia urbanistica si sostituiscono alle disposizioni difformi contenute negli strumenti di pianificazione comunali, la disciplina urbanistica di tali aree non può certamente essere dettata da tali strumenti, ma solo dal piano integrato del parco.

In altre parole perché le disposizioni contenute nel piano integrato del parco si sostituiscano a quelle contenute negli strumenti urbanistici comunali è necessario che tale piano disciplini anche le aree contigue e non possa limitarsi a dettare le direttive alle quali gli strumenti urbanistici si devono soltanto adeguare, non potendo certamente le stesse aree essere disciplinate sotto il profilo urbanistico da due diversi strumenti di pianificazione.

Per il Parco Naturale di Migliarino, San Rossore e Massaciuccoli vi è dunque nella legge regionale una disciplina “speciale” con la quale si attribuisce al piano integrato del Parco e non agli strumenti urbanistici comunali il compito di dettare la disciplina urbanistica anche delle aree contigue, essendo di tutta evidenza che diversamente per esse non potrebbe trovare applicazione la disposizione con la quale si prevede la “sostituzione” di tale disciplina a quella degli strumenti urbanistici dei Comuni.

E per fare ciò è necessario che le aree contigue vengano ricomprese nel territorio disciplinato dal piano integrato del parco, come del resto previsto dal piano del parco ancora vigente, con la conseguenza che diversamente quelle “aree contigue” che ne venissero escluse (che negli elaborati hanno una superficie di circa 10.000 ettari su 24.000 ettari) non sarebbero più tutelate sotto il profilo ambientale con una rilevantissima perdita di aree che verrebbero marginalizzate e che, non essendo più soggette alle previsioni contenute nel Piano integrato del Parco, subirebbero inevitabilmente nel corso del tempo un processo che le priverebbe non solo

delle loro caratteristiche naturali, ma anche di quella storiche (ma al tempo stesso ambientali), che andrebbero semmai recuperate (si pensi ai previsti allagamenti necessari per ricostituire gli habitat naturali che sono andati perduti con le bonifiche del periodo fascista), consentendo delle trasformazioni anche urbanistiche che potrebbero compromettere quelle aree che il vigente Piano del Parco ha tutelato efficacemente.

Del resto si tratta di una disciplina speciale che appare del tutto legittima sia sotto il profilo costituzionale che sotto il profilo amministrativo.

Seppure con riferimento ai Parchi Nazionali la giurisprudenza ha infatti ritenuto che *“le aree antropizzate contigue a quelle protette legittimamente sono incluse nel perimetro del parco nazionale sulla base di una valutazione discrezionale dell'Amministrazione statale, trovando giustificazione nel fatto che l'attività di tutela di un'area di alto valore naturalistico non può realizzarsi senza la previsione di zone di collegamento costituenti aree di raccordo funzionale e di ammortizzazione tra le modalità di gestione territoriale applicate all'esterno dell'area*

protetta del parco stesso” (Cons. Stato, sez. VI, 26 novembre 2007, n. 6028).

Né si potrebbe ritenere che la speciale disciplina prevista per il Parco di Migliarino, San Rossore e Massaciuccoli dalla L.R. n. 30 del 19 marzo 2015, che affida al piano integrato del Parco la disciplina urbanistica delle aree contigue, contrasti con i principi contenuti nella legge-quadro sulle aree protette.

Come è stato più volte affermato dalla Corte Costituzionale nel nuovo assetto di competenze tra Stato e Regione sui parchi naturali regionali, non tutte le disposizioni della legge quadro si possono imporre alla sfera legislativa regionale non potendo la Regione diminuire lo standard di tutela minimo ed inderogabile contenuto in tale legge e potendo invece dettare per i parchi regionali - i quali restano una *“tipica espressione dell'autonomia regionale* » (Corte cost., n. 108 del 2005) - una disciplina diversa *“purché in linea con il nucleo minimo di salvaguardia del patrimonio naturale, da ritenere vincolante per le Regioni* » (Corte cost., n. 44 del 2011).

Ne discende che, a nostro parere,

l'impostazione che è stata data negli elaborati del nuovo piano del parco non appare conforme a quanto dispone la legge regionale sulle aree protette sotto un duplice profilo:

- in primo luogo perché escluderebbe dall'ambito del territorio disciplinato dal piano integrato del parco quelle aree contigue che ricadono nel territorio disciplinato dal precedente piano tuttora vigente e che dovrebbero ancora essere disciplinate dal nuovo piano e non dagli strumenti urbanistici comunali;

- in secondo luogo perché con tale impostazione delle aree di notevole estensione, che attualmente trovano la loro tutela sotto il profilo ambientale nel Piano del Parco approvato dalla Regione verrebbero "deperimate", modificando sostanzialmente gli attuali confini del Parco che sono stati stabiliti invece da una legge e che non possono pertanto essere modificati con un atto amministrativo.

Infine non si può non rilevare che risultano incomprensibili le ragioni per le quali l'Ente Parco intenda diminuire in maniera considerevole e *contra legem* il territorio che attualmente trova la

sua tutela nel vigente Piano del Parco di sua esclusiva competenza, quando in questa fase di profondi cambiamenti climatici sarebbe stato semmai opportuno ampliare le aree, comprese quelle contigue, che necessitano di essere salvaguardate sotto il profilo ambientale e conservate sotto il profilo storico-testimoniale.

Ci sarebbe infine da chiedersi se tutti i riconoscimenti che l'Ente Parco ha ottenuto in questi anni sarebbero stati possibili se il Piano del Parco tuttora vigente avesse disciplinato solo le aree interne e non anche le aree contigue, che adesso si vorrebbero affidare alla pianificazione urbanistica che ogni singolo Comune potrebbe dare a quelle ricadenti nel suo territorio e che potrebbe essere del tutto diversa da quella data da un altro Comune, cosa che l'art. 124 della L.R. n. 30 del 19 marzo 2015 ha voluto evitare che accadesse.

Non si possono infine non criticare quelle previsioni contenute negli elaborati progettuali della proposta di piano integrato dalle quali risulterebbe che delle "aree interne" che sono boscate – e precisamente quelle che ricadono nella

zona della Bufalina posta al confine fra Vecchiano e Torre del Lago - verrebbero ricomprese nelle aree contigue, trattandosi con ogni evidenza di una scelta che contraddice le caratteristiche naturali ed ambientali di tali aree che sono invece da preservare integralmente, mantenendo per esse l'attuale disciplina che non le sottopone alla pianificazione urbanistica comunale in una zona di forte pressione antropica e che negli anni passati ha formato oggetto di una lottizzazione abusiva.

Da ultimo si deve rilevare che qualora le aree contigue non venissero ricomprese nel territorio disciplinato dal Piano integrato del Parco, da ciò ne discenderebbe comunque che esse, dopo l'approvazione di tale Piano, continuerebbero ad essere disciplinate da quello ancora vigente (oltre che dai Piani di Gestione e dal Regolamento d'uso), fino a quando i Comuni non dovessero apportare le necessarie varianti agli strumenti urbanistici comunali vigenti che ad oggi non le ricomprendono e non le disciplinano.

Vero è che anche i nuovi strumenti di pianificazione comunale dovrebbero attenersi, nel

disciplinare le aree contigue, alle “specifiche direttive” che per tali aree dovrebbero in ogni caso essere dettate nel Piano integrato del Parco “al fine di una efficace tutela delle aree interne”, ma si tratterebbe evidentemente di una disciplina certamente non conforme al modello di pianificazione previsto per tali aree dalla legge regionale, e si verrebbe in tal modo ad attribuire ai singoli Comuni una competenza a disciplinare sotto il profilo urbanistico ed edilizio le aree contigue, in contrasto con la chiara volontà espressa del legislatore regionale.

Non si può infine non evidenziare che l’art. 31 della L.R. n. 30 del 19 marzo 2015 prevede che “nelle aree del parco **e in quelle eventualmente disciplinate direttamente dal piano integrato per il parco, come previsto dalla legge istitutiva del parco**, il rilascio di autorizzazioni o concessioni relative alla realizzazione di interventi, impianti ed opere, è subordinato al preventivo nulla osta dell’ente parco, che ne verifica la conformità agli atti ed alla disciplina di cui al presente capo”.

Anche con tale formulazione il legislatore


regionale ha voluto confermare che per il Parco naturale di Migliarino, San Rossore e Massaciuccoli il Piano integrato del Parco deve continuare a disciplinare, anche sotto il profilo urbanistico, tutte le aree che, secondo la legge istitutiva, erano state ricomprese nel territorio del parco e pertanto tutte le aree che erano state disciplinate con il Piano Territoriale di Coordinamento, comprese quelle impropriamente definite “aree esterne funzionalmente connesse”, **non perché fossero effettivamente esterne al Parco, non essendolo mai state**, ma solo al fine di consentire che in tali aree fosse possibile esercitare la caccia nelle forme consentite dalla legge.

Questo è il nostro parere per la verità.

(prof. avv. Carmelo D'Antone)



(prof. avv. Antonia de Lorenzo)



(avv. Enrico Bottone)

