



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9031 del 2016, proposto da Donatella Locci e Donati Laterizi s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Roberto Righi e Pietro Gustinucci, con domicilio eletto presso lo studio Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria, .2;

contro

Regione Toscana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Arianna Paoletti e Lucia Bora, con domicilio eletto presso lo studio Marcello Cecchetti in Roma, piazza Barberini, 12;

Conferenza Paritetica Interistituzionale della Regione Toscana, Provincia di Livorno, Comune di Rosignano Marittimo, non costituiti in giudizio;

nei confronti

Comitato Salvaguardia e Sviluppo Territoriale e Occupazione per il Parco Culturale di Camaiano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Carmelo D'Antone, con domicilio eletto presso lo studio Paolo Nicodemo in Roma, via della Giuliana, 32;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda) n. 00629/2016, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Toscana e del Comitato Salvaguardia e Sviluppo Territoriale e Occupazione per il Parco Culturale di Camaiano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 maggio 2019 il Cons. Stefano Fantini e uditi per le parti gli avvocati Orsola Cortesini su delega di Righi, Cecchetti su delega di Bora Lucia, Vittorio Chierroni su delega di D'Antone;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.- La sig.ra Locci Donatella e la Donati Laterizi s.r.l. hanno interposto appello nei confronti della sentenza 12 aprile 2016, n. 629 del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sez. II, che ha dichiarato inammissibile il loro ricorso avverso il verbale della conferenza paritetica interistituzionale della Regione Toscana assunta in data 22 dicembre 2014 (e conosciuta solamente il 28 settembre 2015), che ha verificato il contrasto tra la previsione della cava di argilla in località "il Gozzone" contenuta nel P.A.E.R.P. (piano delle attività estrattive, di recupero delle aree escavate e riutilizzo dei residui recuperabili), approvato dalla Provincia di Livorno con delibera consiliare 10 giugno 2014, n. 54, ed il piano strutturale del Comune di Rosignano Marittimo approvato con delibera consiliare n. 13 del 20 gennaio 2004, prendendo atto della richiesta di tutti i presenti alla conferenza di trovare siti alternativi all'apertura di nuove cave di argilla.

L'area de "Il Gozzone", di cui la sig.ra Locci è proprietaria ed alla quale la società Donati Laterizi è interessata per l'attività di produzione di laterizi con il

proprio stabilimento collocato a poche centinaia di metri, oltre che nella qualità di promissaria acquirente, è un sito estrattivo, nel quale è stata rinvenuta la presenza di argilla miocenica, che la rende particolarmente resistente rispetto alle argille di tipo alluvionale.

Ai sensi dell'art. 9 della l.r. Toscana n. 78 del 1998 il P.A.E.R.P. è elemento del piano territoriale di coordinamento provinciale, e dunque sovraordinato ad ogni tipologia di strumento urbanistico comunale.

Su richiesta della Giunta del Comune di Rosignano Marittimo, di cui alla delibera n. 222 del 12 settembre 2014, è stata indetta la conferenza paritetica interistituzionale prevista dall'art. 25 della l.r. Toscana n. 1 del 2005 sulle questioni già dibattute in sede di approvazione del P.A.E.R.P., concernenti i profili di contrasto della previsione di localizzazione del sito estrattivo "Il Gozzone" con il piano strutturale comunale.

Con il verbale del 22 dicembre 2014 la Conferenza interistituzionale ha rilevato la sussistenza di detto contrasto tra piani, dando indicazione di individuare, in maniera condivisa, siti alternativi alla Provincia di Livorno ed al Comune di Rosignano, ciò comportando, come effetto, secondo quanto dedotto dall'appellante, la sospensione *in parte qua e sine die* del P.A.E.R.P. della Provincia di Livorno, alla stregua di quanto previsto dagli artt. 47-52 della l.r. Toscana n. 65 del 2014.

2. - Con il ricorso in primo grado gli odierni appellanti hanno impugnato la "decisione" assunta dalla Conferenza paritetica interistituzionale deducendo la violazione di una pluralità di norme regionali, nonché l'eccesso di potere per carenza di istruttoria e travisamento dei fatti, eccependo anche l'illegittimità costituzionale degli artt. 24-26 della l.r. Toscana n. 1 del 2005 e degli artt. 47-52 della l.r. Toscana n. 65 del 2014 per contrasto con l'art. 117, commi 2 e 3, Cost.

3. - La sentenza appellata ha dichiarato il ricorso inammissibile in ragione della natura non provvedimentale, ma meramente preparatoria dell'impugnato verbale della Conferenza, nella considerazione che dall'art. 25 della l.r. n. 1 del 2005 si evince che la pronuncia della Conferenza obbliga l'amministrazione che ha

approvato lo strumento a riesaminarlo, senza assumere alcuna efficacia definitiva, essendo libera di adeguarlo o confermarlo; *«si tratta di un aggravio procedimentale, peraltro giustificato dalla necessità di garantire la coerenza tra gli strumenti pianificatori approvati dagli enti competenti in materia di governo del territorio, ma non di un arresto procedimentale e pertanto non assume, di per sé, carattere lesivo»* .

4.- Con il ricorso in appello la sig.ra Locci e la Donati Laterizi s.r.l. hanno dedotto l'erroneità della sentenza di prime cure, nella considerazione della natura lesiva del verbale conclusivo della conferenza di servizi nella vigenza della l.r. Toscana n. 1 del 2005, riproponendo all'esito i motivi di primo grado, non esaminati in ragione della pronuncia in rito.

5. - Si sono costituiti in resistenza la Regione Toscana ed il Comitato di Salvaguardia e Sviluppo Territoriale e Occupazione per il Parco Culturale di Camaiano concludendo per la reiezione del ricorso; la Regione ha altresì riproposto l'eccezione di irricevibilità del ricorso, assorbita in primo grado, mentre il Comitato ha reiterato l'eccezione di inammissibilità per carenza di interesse e di legittimazione attiva dei ricorrenti.

6. - All'udienza pubblica del 9 maggio 2019 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1.- Il primo e centrale motivo di appello critica la statuizione di primo grado circa la natura non lesiva e meramente preparatoria del verbale della Conferenza, assumendo come gli artt. 24 e ss. della l.r. Toscana n. 1 del 2005 prevedano che, una volta rilevato un contrasto tra strumenti urbanistici, all'amministrazione interessata è rimessa la scelta di adeguare il proprio strumento o confermarlo; il provvedimento conseguente deve comunque essere pubblicato nel B.U.R.T. e solo tale incombente consente la ripresa dell'efficacia dello strumento urbanistico, automaticamente sospeso ai sensi dell'art. 25, comma 6. Ciò significa che il parere, una volta rilevato il contrasto, ha comunque un immediato effetto soprassessorio ai

sensi del successivo art. 26, ed è dunque lesivo (la disciplina sopravvenuta di cui agli artt. 49 e 51 della l.r. n. 65 del 2014 ha poi rafforzato la natura provvedimentale dell'atto conclusivo del procedimento conferenziale). Lamenta parte appellante il contrasto dell'esito della Conferenza con l'art. 10 della l.r. Toscana n. 78 del 1999, che enuclea il carattere conformativo del P.A.E.R.P. sul piano strutturale comunale, con la conseguenza che, in caso di contrasto, deve essere lo strumento urbanistico di rango inferiore ad adeguarsi a quello gerarchicamente e settorialmente prevalente; ne consegue che, nella fattispecie in esame, la Conferenza non è stata utilizzata con finalità di coordinamento amministrativo tra enti, ma per scardinare la gerarchia tra piani urbanistici e territoriali.

Il motivo è infondato.

L'appello si basa sull'assunto che il parere della Conferenza abbia natura soprassessoria, ciò determinandone la lesività e conseguente impugnabilità, secondo la regola generale dell'attualità dell'interesse a ricorrere, quale condizione dell'azione, al cospetto di un arresto procedimentale.

Si tratta peraltro di una ricostruzione del quadro normativo non convincente alla luce della disciplina contenuta nella l.r. 1 del 2005, applicabile *ratione temporis*.

Ed infatti l'«effetto soprassessorio» lamentato dall'appellante non è connesso al parere reso dalla Conferenza, ma è un effetto legale connesso ad altri atti che si inseriscono o seguono il parere stesso. In particolare, la Conferenza può essere adita dal soggetto pubblico che ravvisa il contrasto o l'incompatibilità tra un piano approvato da altra amministrazione ed un proprio strumento già vigente; la richiesta di pronuncia è pubblicata sul B.U.R.T. a cura del soggetto che ha presentato l'istanza; l'art. 25, comma 6, della l.r. n. 1 del 2005 precisa, a questo proposito, che «*dalla data di pubblicazione di cui al comma 5 è sospesa l'efficacia delle parti dello strumento della pianificazione territoriale o dell'atto di governo del territorio oggetto di contestazione*».

Il successivo art. 26 della l.r. n. 1 del 2005 stabilisce poi che entro il termine perentorio di centoventi giorni dalla richiesta di pronuncia la conferenza

interistituzionale esprime il parere di competenza ed entro il medesimo termine lo comunica al soggetto richiedente.

Il parere può avere, come è inevitabile, un duplice esito : - escludere il contrasto tra gli strumenti od atti (esito del quale viene dato avviso nel bollettino ufficiale da parte dell'amministrazione che ha approvato lo strumento oggetto di contestazione; e dalla data di tale pubblicazione lo strumento contestato riprende la propria efficacia); - od, al contrario, rilevare il contrasto, evenienza che dischiude la strada a due alternative, quella dell'adeguamento da parte dell'amministrazione che ha approvato lo strumento della pianificazione, ovvero quello della conferma motivata dello strumento contestato. In entrambi i casi l'amministrazione competente è tenuta, tra l'altro, a dare avviso della propria determinazione sul bollettino ufficiale. Precisa l'art. 26, comma 5, della l.r. n. 1 del 2005 che *«nei casi di cui ai commi 3 e 4 gli strumenti e gli atti riacquistano efficacia decorsi quarantacinque giorni dalla pubblicazione. Possono comunque essere approvate specifiche misure di salvaguardia ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 48, comma 5, ed all'art. 51, comma 4, che sospendono l'efficacia degli atti»*.

Si inferisce dal descritto sistema legislativo che al parere della Conferenza non è connesso alcun effetto sospensivo o soprassessorio dell'efficacia dell'atto di pianificazione contestato; tale effetto dipende inizialmente dalla richiesta di pronuncia della Conferenza, o, meglio, dalla pubblicazione nel bollettino ufficiale dell'atto, proveniente da soggetto pubblico, con cui la Conferenza viene adita per chiedere il parere sull'incompatibilità o sul contrasto e prosegue sino a che il soggetto competente dà pubblicità notiziale dell'intervenuto adeguamento al parere ovvero dell'intendimento di non conformarsi al parere stesso (evidentemente non vincolante, e dunque non decisorio). La sospensione dell'efficacia dello strumento di pianificazione o dell'atto di governo del territorio oggetto di contestazione è dunque un effetto legale collegato alla pubblicazione della richiesta di pronuncia e si protrae sino ai quarantacinque giorni che seguono la pubblicazione del

provvedimento di conformazione al parere o di conferma motivata dell'atto contestato; in ogni caso, la sospensione si pone come effetto legale di atti ed adempimenti provenienti da amministrazioni (e dunque da soggetti pubblici, nei cui confronti è anche esperibile la tutela avverso l'inerzia, e cioè il comportamento inadempitivo dell'obbligo di provvedere), e non già (come effetto) del parere della Conferenza.

Condivisibilmente, dunque, la sentenza appellata ha affermato che *«il verbale della Conferenza non conforma definitivamente la vicenda e la volontà di cercare un sito alternativo, pur espressa nel verbale stesso, può qualificare quest'ultimo, al più, come atto preparatorio che di per sé, si ripete, non assume carattere lesivo. La lesione della posizione dei ricorrenti si produrrebbe solo laddove la Provincia di Livorno modificasse il proprio Piano in senso conforme alla previsioni del Piano Strutturale Comunale, il che non è (ancora) avvenuto»*.

Non essendo intervenuta alcuna pubblicazione nella fattispecie in esame, deve ritenersi che la fase di valutazione da parte della Provincia di Livorno non sia ancora conclusa (come sembrerebbe inferirsi da quanto emerge negli scritti defensionali delle parti, in ordine al fatto che è proseguito il tavolo tecnico coinvolgente anche le appellanti; la Provincia ha avviato il procedimento per una variante al P.A.E.R.P. ed ha approvato in data 30 marzo 2018 uno schema di intesa preliminare per un accordo di copianificazione; analogamente, la Giunta regionale ha approvato lo schema di intesa preliminare con delibera n. 247 del 13 marzo 2018; inoltre con deliberazione n. 41 in data 18 febbraio 2019 la Giunta ha approvato la proposta di deliberazione al Consiglio regionale per l'adozione del nuovo piano regionale cave, nel quale il sito del Gozzone sarebbe qualificato come risorsa e non più come giacimento).

Le considerazioni che precedono consentono anche di meglio intendere come il parere reso dalla Conferenza paritetica interistituzionale (quale che sia la sua natura giuridica, certamente non riconducibile peraltro ad una conferenza di servizi) si muove più sul piano dell'opportunità amministrativa, che non della legittimità in

senso stretto, come accade ogni volta che opera un organo amministrativo preposto al fine di “comporre gli eventuali conflitti insorti” tra Regione ed enti sub regionali, o tra questi ultimi. Conseguentemente, il profilo, che non risulta ancora attuale, per quanto è dato desumere dagli atti del giudizio, di un’eventuale modifica del P.A.E.R.P. rispetto allo strumento urbanistico del Comune di Rosignano Marittimo, in violazione del principio di gerarchia che informa i predetti atti, non può essere letto in termini di mera legittimità dell’atto, fermo restando che, ove si volesse ravvisare un’illegittimità, la stessa sarebbe ascrivibile all’amministrazione cui è imputabile la modifica o la conferma del piano stesso.

Si tratta, in ogni caso, di un aspetto che non può essere scrutinato in questa sede, stante l’efficacia assorbente della conferma della pronuncia in rito, devoluta in appello.

2. - Giova aggiungere, in considerazione delle allegazioni difensive dell’appellante, che il risultato in termini di efficacia e lesività del parere della Conferenza non sarebbe destinato a mutare anche ove si ritenesse applicabile la disciplina sopravvenuta di cui alla l.r. Toscana 10 novembre 2014, n. 65.

Si tratta della nuova legge sul governo del territorio, entrata in vigore il 27 novembre 2014, e dunque in pendenza del procedimento oggetto della controversia, risalendo la richiesta di pronuncia del Comune di Rosignano Marittimo al settembre 2014. Tale circostanza, ad avviso del Collegio, cristallizza la “fase decisoria” della Conferenza secondo la disciplina di cui alla l.r. n. 1 del 2005, sebbene il parere sia intervenuto in data 22 dicembre 2014, e dunque nel vigore dello *ius superveniens*, contenente peraltro una differente e non armonizzabile disciplina.

Ove anche, peraltro, volesse postularsi l’applicabilità della legge sopravvenuta, che, nella prospettazione dell’appellante, non contiene un termine per delimitare gli effetti interdittivi della pronuncia della Conferenza medesima, sì da determinare una sospensione del P.A.E.R.P. della Provincia di Livorno, dovrebbe comunque

concludersi che tale effetto “improprio” non sia imputabile alla Conferenza, ma alla condotta dell’amministrazione coinvolta, sia nel caso che intenda adeguarsi al rilievo della Conferenza, sia soprattutto nel caso in cui non intenda adeguarsi, evenienza nella quale permane l’inefficacia dei contenuti dello strumento oggetto di contestazione (secondo quanto è inferibile dall’art. 51 della l.r. Toscana n. 65 del 2014), senza che sia dunque configurabile una lesività o comunque un pregiudizio eziologicamente riferibile alla pronuncia della Conferenza.

3. - In conclusione, alla stregua di quanto esposto, l’appello va respinto, in quanto infondato.

La natura della controversia e la novità delle questioni trattate integrano le ragioni che per legge consentono la compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa tra le parti le spese di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 maggio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere, Estensore

Alberto Urso, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

L'ESTENSORE
Stefano Fantini

IL PRESIDENTE
Giuseppe Severini

IL SEGRETARIO