

ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER LA TOSCANA

RICORSO

per la **PROVINCIA DI PRATO**, in persona del Presidente pro-tempore Ing. Lamberto Nazzareno Gestri, nato a Prato (FI) il 15 febbraio 1942, in qualità di Presidente in carica della Provincia di Prato, (C.F. 92035800488), con sede in Prato, Via Ricasoli,25, rappresentato e difeso per mandato a margine del presente atto dall'Avv. Gaetano Viciconte (C.F. VCC GTN 59L10L353E), presso il cui studio è elettivamente domiciliato, in Firenze, Viale Mazzini, 60, a ciò autorizzato con Determina Dirigenziale n. 3 del 7 gennaio 2014.

Il sottoscritto difensore dichiara di voler ricevere le comunicazioni riguardanti il presente giudizio al seguente numero di fax 055-561478 ed alla seguente casella pec: gaetano.viciconte@firenze.pecavvocati.it.

contro

- il **COMUNE DI PRATO**, in persona del Sindaco pro-tempore;

e nei confronti

- della **REGIONE TOSCANA**, in persona del Presidente pro-tempore;

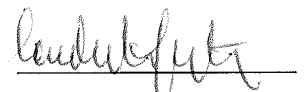
nonché

- del **SINDACO DEL COMUNE DI PRATO**, in qualità di membro della Conferenza Paritetica Interistituzionale, Roberto Cenni;
- del **PRESIDENTE DELLA PROVINCIA DI GROSSETO**, in qualità di membro della Conferenza Paritetica Interistituzionale, Leonardo Marras;
- del **PRESIDENTE DELLA SESTA COMMISSIONE DEL CONSIGLIO DELLA REGIONE TOSCANA**, in qualità di membro

Il sottoscritto **Lamberto Nazzareno Gestri**, nato a Prato (PO) il 15 febbraio 1942, in qualità di Presidente in carica della **Provincia di Prato**, (C.F. 92035800488), con sede in Prato, Via Ricasoli n. 25, delega l'Avv. Gaetano Viciconte (VCC GTN 59L10 L353E), del Foro di Firenze, a rappresentare e difendere la Provincia di Prato nel presente procedimento e nei successivi gradi di giudizio, nonché in fase di esecuzione, conferendogli ogni più ampia facoltà di legge, ivi compresa quella transigere e conciliare, proporre ricorso e controricorso, rinunciare ed accettare rinunce agli atti, rilasciare quietanze ed incassare somme, chiamare in causa terzi, nominare procuratori e sostituti processuali, proporre istanze, impugnazioni, reclami e riassunzioni, memorie, ed eleggere domicilio presso il suo studio in Firenze, Viale G. Mazzini n. 60.

Ricevuta l'informativa di cui all'art. 13 del D.Lgs. n. 196/03, esprime il consenso al trattamento dei dati personali, ai sensi dell'art. 23 del D.Lgs. cit.

Lamberto Nazzareno Gestri
(nei nomi)



v. per autentica

- della Conferenza Paritetica Interistituzionale, Gianfranco Venturi;
- dell'ASSESSORE ALL'URBANISTICA E AL TERRITORIO DELLA REGIONE TOSCANA, in qualità di membro della Conferenza Paritetica Interistituzionale, Anna Marson;
 - del VICEPRESIDENTE DELLA SESTA COMMISSIONE DEL CONSIGLIO DELLA REGIONE TOSCANA, in qualità di membro della Conferenza Paritetica Interistituzionale, Andrea Agresti;
 - dell'ASSESSORE AL TERRITORIO DELLA PROVINCIA DI PRATO, in qualità di membro della Conferenza Paritetica Interistituzionale, Alessio Beltrame;
 - del PRESIDENTE DELLA PROVINCIA DI PISA, in qualità di membro della Conferenza Paritetica Interistituzionale, Andrea Pieroni;
 - del SINDACO DEL COMUNE DI SCANDICCI, in qualità di membro della Conferenza Paritetica Interistituzionale, Simone Gheri;
 - del SINDACO DEL COMUNE DI ROCCALBEGNA, in qualità di membro della Conferenza Paritetica Interistituzionale, Massimo Galli;
 - dell'ASSESSORE AI LAVORI PUBBLICI, MOBILITA', DECORO URBANO, SICUREZZA STRADALE, DEL COMUNE DI LUCCA, in qualità di membro della Conferenza Paritetica Interistituzionale, Francesca Pierotti;

PER L'ANNULLAMENTO

- della Determinazione del Comune di Prato 30 ottobre 2013 n. 3106, recante "L.R. n. 1/2005 - Conferenza Paritetica Interistituzionale – Applicazione art. 26, comma 2 per scadenza termine perentorio", pubblicata sul B.U.R.T. della Regione Toscana n. 45 del 06.11.2013;

- della delibera del Consiglio comunale del Comune di Prato del 21/3/2013, n.19, con cui è stato approvato il Piano Strutturale del Comune di Prato, nella parte in contrasto con gli artt. 12, 57, 44, comma 5, delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, a causa della trasformazione, operata nella Tav. Es. 5, di aree ad esclusiva funzione agricola ed aree boscate in aree urbane e in aree a prevalente funzione agricola, nonché con riferimento all'art. 48, comma 3, per contrasto con gli obiettivi di tutela e con le invarianti strutturali di cui all'art.27 comma 1, primo alinea e comma 2, lett. a) e lett.f), delle Norme Tecniche di Attuazione del P.T.C..

- di ogni altro atto e/o provvedimento comunque presupposto, connesso e/o conseguente a quello sopra indicato, ancorché non conosciuto.

FATTO

Il presente ricorso è formulato, in conseguenza del mancato rispetto da parte del Comune di Prato, mediante l'approvazione del Piano Strutturale, degli indirizzi e delle previsioni contenute nel Piano Territoriale di coordinamento della Provincia di Prato, nonostante che al fine di dirimere tale contrasto sia stato promosso da parte della stessa Provincia una specifica sessione della Conferenza paritetica interistituzionale, il cui esito, come si dirà nel prosieguo, risulta essere stato parimenti eluso dal Comune medesimo.

Per comodità espositiva, occorre premettere un breve richiamo alla disciplina di riferimento.

La legge regionale della Toscana 3.01.2005, n.1, recante "*Norme*

per il governo del territorio”, promuove, nell’ambito della Regione, lo sviluppo sostenibile delle attività pubbliche e private che incidono sul territorio medesimo.

L’art. 7, comma 1, della richiamata legge regionale n.1/2005 attribuisce le funzioni amministrative relative al governo del territorio, nell’ambito delle rispettive competenze, ai Comuni, alle Province e alla Regione.

In particolare, la Regione approva il piano di indirizzo territoriale (di seguito P.I.T.) di cui all’art. 9, comma 2, lettera a), e gli atti di governo del territorio di propria competenza, di cui all’articolo 10; le Province approvano il piano territoriale di coordinamento (di seguito anche P.T.C.) di cui all’articolo 9, comma 2, lettera b), e gli atti di governo del territorio di cui all’articolo 10 di propria competenza e i Comuni approvano il piano strutturale (di seguito anche P.S.) previsto dall’articolo 9, comma 2, lett. c) e gli atti di propria competenza ai sensi dell’articolo 10 della medesima Legge regionale.

Al fine di comporre gli eventuali conflitti insorti tra Comuni, Province e Regione è istituita, in via permanente, la Conferenza Paritetica Interistituzionale, ai sensi dell’art. 24 della L.R. 1/2005.

A questo punto, si possono richiamare le vicende intervenute nella specifica fattispecie in esame, a partire dalla deliberazione del Consiglio Comunale n. 19 del 21.03.2013, con cui il Comune di Prato ha approvato il nuovo piano strutturale comunale, definito dall’art. 53 della stessa L.R. 1/2005.

La Provincia di Prato, all’esito di una specifica istruttoria ha

ravvisato la sussistenza di rilevanti elementi di contrasto e di incompatibilità del Piano Strutturale del Comune di Prato, approvato con deliberazione del consiglio comunale n.19 del 21/03/2013, rispetto al Piano Territoriale di Coordinamento vigente della Provincia di Prato, approvato con deliberazione del consiglio provinciale n.7 del 04/02/2009.

Tale contrasto si può sostanzialmente ricondurre alle seguenti fattispecie:

– contrasto con l'art.12, in combinato disposto con l'art.57, e con l'art. 44, comma 5, delle Norme Tecniche di Attuazione del P.T.C. per la trasformazione, operata dal PS nella Tav. Es.5, di aree ad esclusiva funzione agricola ed aree boscate (entrambe le categorie individuate come invarianti strutturali fondamentali dello Statuto del P.T.C.) in aree urbane e in aree a prevalente funzione agricola, laddove ancora chiaramente leggibili le caratteristiche di ruralità;

– contrasto dell'art. 48, comma 3 della disciplina del PS, con gli obiettivi di tutela e con le invarianti strutturali - livelli minimi prestazionali e criteri d'uso della risorsa suolo - di cui all'art.27 comma 1, primo alinea e comma 2, lett. a) e lett.f), delle Norme Tecniche di Attuazione del P.T.C...

Pertanto, come già anticipato, ai sensi dell'art. 24 della L.R. 1/2005, con delibera n. 169 del 20.06.2013, pubblicata ex lege sul B.U.R.T. n. 27 del 03.07.2013, la Provincia chiedeva alla Regione di convocare la Conferenza Paritetica Interistituzionale, al fine di accertare in questa sede la sussistenza dei contrasti e delle incompatibilità rilevate. L'efficacia del P.S. del Comune di Prato era, quindi, sospesa dal giorno di pubblicazione della richiesta di indizione della Conferenza Paritetica sul

B.U.R.T., ex art. 25, comma 6 L.R. 1/05.

In data 01.10.2013 si riuniva la Conferenza Paritetica, alla presenza di tre membri designati dalla Giunta regionale, di tre membri in rappresentanza delle province designati dal Consiglio delle autonomie locali, nonché di tre membri in rappresentanza dei comuni designati dal Consiglio delle autonomie locali, così come espressamente previsto dal comma 2 dell'art. 24 della L.R. 1/05.

Nella seduta del 01.10.2013 veniva dichiarata la sussistenza di contrasti tra la Variante generale del P.S. comunale ed il P.T.C. provinciale. Ciò si evince dal verbale della seduta, trasmesso al Comune e alla Provincia con nota della Regione del 18.10.2013. La Conferenza invitava, dunque, a superare tali divergenze anche attraverso un confronto tra le strutture dei due Enti. Al fine di verificare se le parti avevano trovato un accordo, veniva convocata all'unanimità di tutti i presenti (e, dunque, anche con il consenso del Comune di Prato) una successiva riunione per il giorno 28.10.2013.

Nel corso di questa seduta, espressamente voluta dagli Enti interessati, venivano superati i contrasti in relazione ad alcune previsioni del P.S. approvato dal Comune di Prato mediante l'introduzione nella variante allo stesso di modifiche in parte proposte dallo stesso Comune ed in parte concordate nel corso della riunione medesima. Tuttavia, come emerge dal verbale della seduta del 28.10.2013, permaneva il contrasto "in relazione ad altre aree che il Comune ha mantenuto con funzione urbana o a prevalente funzione agricola e che risultano classificate come aree ad esclusiva funzione agricola nel PTC".

Con Determinazione Dirigenziale n. 3106 del 30.10.2013, pubblicata sul B.U.R.T. n. 45 del 06.11.2013 ed oggi impugnata, il Comune di Prato, trascorsi due soli giorni dalla conclusione della riunione del 28 ottobre e totalmente indifferente ai lavori della medesima Conferenza, “preso e dato atto che (...) nel termine perentorio di 120 giorni dalla richiesta di attivazione di cui sopra la Conferenza Paritetica Interistituzionale non ha espresso alcun parere di competenza trovando, pertanto, applicazione l’art. 26, comma 2 della L.R. 1/2005”, determinava che il P.S., approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 19/2013, avrebbe ripreso efficacia.

Avverso tale atto, nonché direttamente contro la delibera consiliare di approvazione del Piano strutturale, nella parte in cui contrasta con il piano territoriale e di coordinamento provinciale propone la presente impugnativa la Provincia di Prato per i seguenti motivi di

DIRITTO

1: VIOLAZIONE DELL’ ART.51, COMMA 5 DELLA LEGGE REGIONALE N.1/2005. VIOLAZIONE DEGLI ARTT..12, 57, 44, COMMA 5, DELLE NORME TECNICHE DI ATTUAZIONE DEL P.T.C. NELLA PARTE IN CUI IL PS NELLA TAV. ES.5, EFFETTUA LA TRASFORMAZIONE DA AREE AD ESCLUSIVA FUNZIONE AGRICOLA AD AREE BOScate IN AREE URBANE E IN AREE A PREVALENTE FUNZIONE AGRICOLA

Con il primo e il secondo motivo di ricorso, la Provincia di Prato censura *in parte qua* direttamente le scelte urbanistiche contenute nel piano strutturale comunale, sul presupposto della concreta attuale lesività

di tali previsioni, a seguito della pubblicazione sul BURT del 6 novembre 2013 della determinazione dirigenziale del 30 ottobre 2013, con cui è stata dichiarata l'efficacia del piano, dopo la sospensione imposta dall'attivazione del procedimento dinanzi alla Conferenza paritetica interistituzionale.

Invero, i rilevi formulati con il motivo in esame valgono sia nell'ipotesi in cui si dovesse ritenere legittima la determinazione del Comune di Prato con la quale si prende atto della definizione della procedura dinanzi alla Conferenza, in quanto rende definitive le scelte urbanistiche compiute, sia nell'ulteriore ipotesi, auspicata dalla Provincia, in cui le statuizioni comunali in merito alla procedura dinanzi alla Conferenza vengano reputate illegittime, per le ragioni indicate con il terzo e il quarto motivo del presente ricorso.

Innanzitutto, un breve richiamo ai principi in tema di pianificazione urbanistica.

La legge regionale n. 1/2005, demanda al PTC la definizione degli obiettivi generali relativi all'assetto e alla tutela del proprio territorio connessi ad interessi di rango provinciale o sovracomunale o costituenti attuazione della pianificazione regionale e precisa che il PTC è atto di indirizzo della programmazione socio-economica della provincia ed ha efficacia paesaggistico-ambientale.

Il piano territoriale di coordinamento provinciale ha, dunque, natura di atto di coordinamento e di indirizzo tipico della programmazione intermedia (Cons. Stato, sez. IV, 20 marzo 2000, n. 1493; T.A.R. Emilia Romagna Parma, sez. I, 10 marzo 2008, n. 130; Tar Toscana, sez. III, 11

marzo 2004, n. 680).

Come è noto, il rapporto tra la pianificazione provinciale e quella comunale non si pone in termini di gerarchia. La giurisprudenza è, difatti, concorde nell'affermare che la risalente nozione del sistema pianificatorio urbanistico come ordinato "a cascata" e cioè in forma sostanzialmente gerarchica si pone in contrasto con il principio costituzionale dell'autonomia degli enti territoriali (art. 118 Cost.), nonché con il criterio generale di riparto delle competenze in materia urbanistica delineato dalla normativa statale.

In un contesto ordinamentale in cui il principio di sussidiarietà, da un lato, e l'attribuzione al Comune delle funzioni amministrative che riguardano il territorio comunale, dall'altro, orientano i vari livelli di pianificazione urbanistica secondo il criterio della competenza, il Comune, tuttavia, non può disattendere le prescrizioni di coordinamento dettate dagli enti (Regione o Provincia) titolari del relativo potere, ma solo discrezionalmente concretizzarne i contenuti (Cons. Stato, sez. IV, 1° ottobre 2007, n. 5058).

Pertanto, il PTC si pone quale atto di indirizzo, le cui determinazioni dovranno essere necessariamente recepite dallo strumento di pianificazione comunale, costituendo uno strumento di pianificazione che compendia le competenze e le funzioni amministrative della Provincia in materia di agricoltura, di conduzione dei suoli agricoli e delle attività agrozootecniche, di difesa del suolo, di difesa della flora e della fauna, di tutela dell'ambiente.

L'art.51, comma 5, della legge regionale n.1/2005 è inequivocabile

al riguardo nel prevedere che:” **Gli strumenti della pianificazione dei comuni e gli atti di governo del territorio di ogni altro soggetto pubblico si conformano al piano territoriale di coordinamento.**”

Nella vicenda particolare, occorre subito anticipare che per il PTC della Provincia di Prato il consumo di territorio rurale, soprattutto quando non sorretto da forti motivazioni in ordine alla sostenibilità della previsione e in particolare quando riguarda aree ad esclusiva funzione agricola ed aree boscate (individuate come invarianti strutturali), è insostenibile.

Peraltro, non solo l'invarianza relativa alle aree ad esclusiva funzione agricola è ovviamente anche riferita all'eventuale trasformazione in aree a prevalente funzione agricola, ma anche queste ultime, in virtù della multifunzionalità delle esclusiva aree rurali, si connotano come risorse essenziali, in relazione alle quali l'eventuale ulteriore sacrificio del margine di ruralità posseduta va attentamente valutato in chiave di sostenibilità

In particolare, nella legge regionale n.1/2005, il contenimento del consumo di suolo, riconosciuto quale risorsa essenziale e quindi non riducibile *“in modo significativo e irreversibile”*, è inserito tra i principi generali della legge che, al comma 4 dell'art.3, specifica: *“nuovi impegni di suolo a fini insediativi e infrastrutturali sono consentiti esclusivamente qualora non sussistano alternative di riutilizzazione e riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti”*.

Il PTC della Provincia di Prato, nella prospettiva di garantire il raggiungimento degli obiettivi considerati, prevede al riguardo una

dettagliata disciplina costituita:

– dall'art.12, in cui tra le invarianti strutturali fondamentali dello statuto sono inserite: *“le risorse agro-ambientali definite ed elencate all’art. 57 delle presenti NTA”*;

– dall'art. 27 delle N.T.A. in cui vengono espressi gli obiettivi di tutela della risorsa suolo, tra i quali vengono indicati quello di *“contenere il nuovo consumo di suolo e la sua impermeabilizzazione”*, *“sostenere l’attività agricola e selvicolturale per mantenere in produzione la maggior superficie possibile del territorio rurale e forestale”*, e vengono identificate tra le regole e i limiti: *“ il prioritario ricorso al recupero ed alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e alla sua rifunzionalizzazione, rispetto alla nuova edificazione”*, *“ il sostegno alle attività rurali, secondo gli indirizzi ed i criteri di cui al Capo 1 del Titolo 3 delle presenti NTA”*, *“ per la tematica dell’impermeabilizzazione dei suoli, il rispetto del regolamento regionale di cui al D.P.G.R. 2/R/07”*, *“ che i PS e gli atti di governo del territorio dei Comuni, dettagliano per i diversi sistemi territoriali che articolano il territorio comunale, il rapporto tra superfici urbanizzate e non, valutando gli esiti delle proprie previsioni sul consumo complessivo di suolo”*;

– dall'art.44, secondo cui: *“i PS potranno approfondire e motivatamente ridefinire il confine tra “territorio rurale” e “territorio urbanizzato” nel rispetto degli obiettivi e delle invarianti strutturali del presente piano e delle prescrizioni e indirizzi riferiti alle specifiche risorse”*;

– dall'art.55 in cui vengono indicati i criteri per

l'individuazione delle linee evolutive degli insediamenti: *“in via generale il PTC orienta le scelte progettuali dei piani comunali, verso il recupero, il riuso e la rifunzionalizzazione di aree già edificate, il completamento edilizio, la rimarginatura, il rimodellamento di alcune porzioni degli insediamenti al fine di preservare gli spazi aperti della pianura, della collina e della montagna per indirizzarli verso la loro valorizzazione dal punto di vista agricolo-produttivo, ambientale e turistico-fruttivo”*; tra i relativi indirizzi: *“rimarginatura degli insediamenti esistenti, utilizzando il criterio del completamento edilizio, evitando la saldatura di parti distinte dei centri e degli abitati urbani e la costituzione di nuove porzioni di città e di nuovi agglomerati urbani nel territorio aperto”*; *“la rifunzionalizzazione e il rimodellamento degli insediamenti esistenti per il raggiungimento di una migliore dotazione di servizi, attrezzature collettive, terziario e di infrastrutture ecc, individuando specifici strumenti di attuazione a garanzia della qualità urbana ed architettonica (progetti unitari)”*;

Il territorio rurale è poi disciplinato agli artt. da 56 a 65 delle N.T.A. del PTC, che lo articola in:

- aree boscate;
- aree boscate di interesse naturalistico;
- aree ad esclusiva funzione agricola;
- aree a prevalente funzione agricola.

In palese violazione rispetto alle previsioni del PTC, il Piano strutturale del Comune di Prato aumenta il consumo di suolo agricolo in quantità non sostenibili, in relazione al valore marginale del territorio

rurale pratese. In tal modo, si rileva una sostanziale continuità rispetto al passato, come si evince anche dalla seguente tabella derivante da studi dello stesso Comune di Prato, che quantifica il costante espandersi delle aree urbane a scapito del corrispondente decremento delle aree rurali:

	Piano Secchi (*)	2007 (**)	PS. APPROVATO
AREE URBANE	3.421,00 ha	3.945,34 ha	4.153,43 ha
Aree edificate	(3.308,80 ha)	(2.461,23	
Aree verdi urbane	391,62 ha	495,33 ha	
Altro (resti stradali, aree artefatte, ecc.)		988,78 ha	
AREE NON URBANE	6.134,15 ha	5.817,20 ha	5.609,10 ha
Aree protette		2.083,01 ha	2.978,95 ha
Aree esclusivamente agricole	3.860,23 ha	3.591,27 ha	1.774,80 ha
Aree prevalentemente agricole	(escluse	(escluse	855,35 ha
Aree idriche		142,92	----
TOTALE SUPERFICIE COMUNALE	9.762,54 ha	9.762,54 ha	9.762,54 ha

FONTI:

(*) Nuovo PS – Quadro Conoscitivo – Tav. Ep.1 - Aspetti conoscitivi e strategico/strutturali per la tutela e riqualificazione del sistema degli spazi aperti ed agricoli

(**) Nuovo PS - Rapporto ambientale - 2007

Dal confronto tra le previsioni dei due strumenti di pianificazione, PTC e PS, si possono individuare due distinte anomalie riconducibili alle

seguenti categorie:

1. le aree rurali previste dal PTC (esclusivamente agricole, boscate e prevalentemente agricole) che il PS trasforma in aree urbane;
2. le aree ad esclusiva funzione agricola del PTC che il PS trasforma in aree a prevalente funzione agricola.

In relazione alla prima categoria il PS contiene:

- da un lato, il riconoscimento di un valore assoluto di **tutte** le aree agricole superstiti, sia della green belt interna che della corona rurale esterna all'edificato; l'esplicita dichiarazione dell'importanza della loro tutela integrale, sino a spingersi alla necessità della *salvaguardia rispetto a destinazioni d'uso urbane*; l'inserimento del contenimento del consumo di suolo come obiettivo prioritario del PS; l'individuazione di una "Struttura agroambientale" come invariante strutturale; l'indebolimento del valore di invarianza della struttura agroambientale ammettendovi ambiti di trasformazione, con l'improbabile seguente calmieramento: *"se garantiscono la sussistenza degli elementi di invarianza, la riproducibilità delle prestazioni paesaggistiche e ambientali loro connesse, la gestione durevole dei valori individuati"*;
- dall'altro lato, in virtù di una impropria "conformazione" del nuovo PS al RU vigente, l'individuazione come aree urbane di 165 ettari di territorio; la trasformazione di ulteriori 163 ettari di aree agricole in aree urbane, in quanto in parte *edificate o caratterizzate da usi propriamente urbani*, ma su 72 ettari di queste e di quelle di cui al punto precedente insiste, incoerentemente, la Struttura agroambientale; la determinazione del nuovo consumo di suolo consentito in sede di nuovo

Regolamento Urbanistico, a fini urbanistico-edilizi, esternamente alle aree urbane identificate alla tav. Es. 5: per il 2,5% della superficie territoriale. (altri 140 ettari di territorio rurale che si ammette che il RU trasformi in urbani); l'ulteriore trasformazione di aree agricole in aree urbane in accoglimento delle osservazioni; la complessiva trasformazione di circa 500 ettari di territorio agricolo in aree urbane;

In relazione alla seconda categoria il PS contiene

– il declassamento di ulteriori circa 318 ettari di aree ad esclusiva funzione agricola ad aree a prevalente funzione agricola (categoria di aree sulle quali sarà possibile localizzare il nuovo consumo di suolo stabilito dal nuovo Regolamento Urbanistico a fini urbanistico-edilizi esternamente alle aree urbane identificate alla tav. Es. 5).

In particolare, tale fenomeno riguarda le seguenti aree:

AREA 1 - tra Paperino e San Giorgio a Colonica

Una semplice visualizzazione dello stato di fatto dell'area in esame restituisce l'immagine di un contesto totalmente rurale e, peraltro, parte integrante del Parco della Piana. Lo stesso PS nel proprio Q.C. individuare la zona alla quale appartiene l'area come *“il quadrante sud-est, che va grosso modo dai confini con Campi Bisenzio (S.Giorgio e S.Maria a Colonica) fino alle Cascine di Tavola, è quello che presenta il minor grado di frammentazione e compromissione delle aree agricole con rilevanti qualità residue anche dal punto di vista paesaggistico”*.

Inoltre, come emerge dall'analisi dell'area nella cartografia allegata allo stesso elaborato EP1 del Q.C., per il PS proprio l'area in esame risulta il vertice di uno dei principali *“cunei o penetranti di cui evitare la*

saldatura” in quanto *“area ecologica potenzialmente sensibile”*. Mentre, invece, l'area priva delle “tutele” della struttura agroambientale, in quanto declassata da area ad esclusiva funzione agricola ad area a prevalente, diviene potenziale zona di reperimento per l'individuazione di quota del 2,5% di territorio rurale che il nuovo RU potrà destinare all'urbano.

AREA 2 - tra Fontanelle, Cascine di Tavola, Tavola e Macrolotto 1

Si tratta di un contesto totalmente rurale e di valore ambientale doppiamente rilevante in quanto è un'area localizzata a corona di Cascine di Tavola ed è parte integrante del Parco della Piana.

Come emerge dall'analisi dell'area nella cartografia allegata allo stesso elaborato EP1 del Q.C., per il PS proprio l'area in esame risulta individuata come un secondo vertice di uno dei principali *“cunei o penetranti di cui evitare la saldatura”* in quanto *“area ecologica potenzialmente sensibile”*.

Pertanto, non si comprende perchè una parte dell'area, quella a contatto con l'abitato di Tavola, sia esclusa dalla tutela della struttura agro ambientale, pur presentando caratteristiche rurali identiche al resto dell'area. Anche in questo caso, trattandosi di area ad esclusiva funzione agricola declassata ad area a prevalente funzione agricola, essa diviene potenziale zona di reperimento per l'individuazione di quota del 2,5% di territorio rurale che il nuovo RU potrà destinare all'urbano.

AREA 3 - Tra Iolo e Tavola

Il passaggio da esclusiva a prevalente funzione agricola dell'ultima zona di saldatura (a meno della strada di transito) o “ponte” rurale esistente che separa Tavola dal Macrolotto, quindi ultimo varco est-ovest,

appare del tutto illegittimo per contrasto con le richiamate previsioni del PTC.

AREA 4 - Casello Prato Ovest

Le aree intercluse e “snaturate” nella loro funzione agricola dal congestionamento infrastrutturale sono, ad avviso dell’ Amministrazione provinciale, limitate ad una porzione dell’area, quella compresa tra l’Autostrada e la parte declassata, mentre per le altre, nuovamente prive della struttura agroambientale, valgono le considerazioni di cui alle aree precedenti.

AREA 5 - Tra S. Ippolito e ferrovia

La ferrovia e la seconda tangenziale non compromettono la natura agricola dell’area, semplicemente ne costituiscono due confini (a nord e ad ovest), ma non ne impediscono l’utilizzo rurale. Una semplice visualizzazione dello stato di fatto dell’area in esame restituisce l’immagine di un contesto totalmente rurale. Mentre è, ancora una volta, incomprensibile, viste le identiche caratteristiche morfologiche, ambientali e paesaggistiche possedute dalla zona agricola in questione, la considerazione quale struttura agroambientale solo rispetto ad una limitatissima porzione dell’area.

Per quanto concerne specificamente il consumo di suolo agricolo, siamo in una situazione nella quale il valore marginale delle aree agricole (ad esclusiva o prevalente funzione agricola che sia) è elevatissimo. Ciononostante, il PS individua 646.700 mq. di Superficie Utile Lorda (SUL) da nuova edificazione che vanno ad aggiungersi alle quantità di SUL derivanti da previsioni del Regolamento Urbanistico vigente non

attuare.

Tuttavia, al di là del dimensionamento del PS, un dato preoccupante deriva dal confronto tra la tav. STR_01 del PTC (costruita anche sulla base del precedente PS di Prato) e la tav. Es.5 del PS: il raffronto evidenzia un passaggio da aree ad esclusiva funzione agricola, aree a prevalente funzione agricola ed aree boscate in aree urbane per un totale di oltre 328 ettari e, al contempo, di aree ad esclusiva funzione agricola in aree a prevalente funzione agricola (anticamera di una potenziale futura ulteriore trasformazione in aree urbane) per un totale di oltre 318 ettari.

Al riguardo non si può non ravvisare una profonda contraddizione del PS, il quale, da un lato, tutela le invarianze paesaggistiche e la struttura agroambientale e, dall'altro, trasforma, ad esempio, circa 284.000 metri quadri di territorio ad uso esclusivo agricolo, nella zona pedemontana della Calvana, in area urbana. Parimenti, nella zona agricola a sud di Prato, zona deputata alla realizzazione del Parco della Piana, obiettivo condiviso tra PTC e PS, e sede del Parco di Cascine di Tavola si assiste ad una trasformazione di consistenti porzioni di aree ad esclusiva funzione agricola in aree a prevalente funzione agricola, peraltro in coincidenza con aree appartenenti alla struttura agroambientale, definita dallo stesso PS e struttura alla quale, in alcuni casi, si sovrappongono trasformazioni di aree a prevalente funzione agricola in aree urbane.

Alla luce dei rilievi riportati, già formulati dalla Provincia in sede di Conferenza paritetica interistituzionale, appare evidente la violazione da parte del Comune di Prato della disciplina richiamata in rubrica e la conseguente illegittimità in parte qua del piano strutturale approvato in

sede comunale.

**2. VIOLAZIONE ART. 51, COMMA 5, SOTTO ULTERIORE
E DIVERSO PROFILO E ART. 3, COMMA 4, LEGGE
REGIONALE N.1/2005**

Nel Piano strutturale del Comune di Prato si legge espressamente che: *“Il P.S. persegue come obiettivo prioritario il contenimento massimo del consumo di suolo a fini urbanistico-edilizi. A tale scopo individua nel patrimonio insediativo esistente la principale risorsa per soddisfare i bisogni aggiuntivi individuati nelle strategie del Piano stesso”*.

Inoltre si legge che: *“Eventuale nuovo consumo di suolo stabilito dal Regolamento Urbanistico a fini urbanistico edilizi, esclusi gli interventi ai fini agricoli e quelli di interesse pubblico, è ammesso con le seguenti limitazioni: a. sono escluse le porzioni di territorio identificate come Invarianti strutturali e come Ambiti caratterizzati ai sensi dello Statuto di cui alla Parte II (tranne I Borghi)”*. In modo del tutto contraddittorio nello stesso art.48 si prevede che: *“Ambiti di trasformazione o recupero previsti in sede di Regolamento Urbanistico che impegnino in tutto o in parte suoli interessati da Invarianti Strutturali di cui al capo III del Titolo I o dall’Ambito caratterizzato “Struttura agroambientale” di cui al Capo IV del Titolo I, sono ammessi esclusivamente se garantiscono la sussistenza degli elementi di invarianza, la riproducibilità delle prestazioni paesaggistiche e ambientali loro connesse, la gestione durevole dei valori individuati.”*

Appare del tutto evidente la contraddittorietà logica della norma, formulata in palese violazione della normativa rubricata, essendo

inimmaginabile un contesto di trasformazione di un invariante strutturale che possa garantire *la sussistenza degli elementi di invarianza, la riproducibilità delle prestazioni paesaggistiche e ambientali loro connesse, la gestione durevole dei valori individuati.*

Inoltre, gli ulteriori criteri circa l'ammissibilità per le nuove previsioni di utilizzo di aree a scopo edificatorio non risultano in linea con il richiamato principio normativo, fatto proprio dal PTC, e solo apparentemente dal PS, del prioritario ricorso al recupero rispetto al nuovo consumo di suolo. Infatti:

– la versione approvata della norma sull'addizione agli insediamenti esistenti recita: *“l'estensione massima ammissibile delle aree soggette a trasformazioni urbanistico-edilizie, non può essere maggiore del 2,5% del suolo esterno alle aree urbane individuate dal P.S. alla tav. Es.5. [...] Interventi di addizione agli insediamenti esistenti consentiti all'esterno delle aree urbane, per superfici territoriali superiori ai 2.000 mq, sono ammessi solo se connessi ad interventi legati alla rigenerazione urbana per trasferimento di diritti edificatori, alla realizzazione di ERS, alla realizzazione di attività produttive legate alla green economy o aree APEA, ad interventi di rilevanza sovra comunale soggetti verifiche di sostenibilità per ambiti di area vasta”.*

Per quanto l'art 55, comma 4, lett.a) della L.R. 1/2005 consenta al R.U. l'addizione agli insediamenti esistenti all'esterno delle aree urbane, tale norma deve essere letta in combinato disposto con quanto prescritto dall'art. 3, quarto comma, della predetta legge regionale, secondo cui: *“Nuovi impegni di suolo a fini insediativi e infrastrutturali sono consentiti*

esclusivamente qualora non sussistano alternative di riutilizzazione e riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti”.

Quindi, le prescrizioni del PS ai fini della redazione del R.U. oltre a prevedere, correttamente, le verifiche di sostenibilità per ambiti di area vasta per gli interventi di rilevanza sovracomunale, a limitare gli interventi a quelli di ERS, di area APEA, di green economy (tutti interventi di rilevante interesse in termini di sostenibilità sociale e produttiva) o legati alla rigenerazione urbana per trasferimento dei diritti edificatori, avrebbero dovuto comunque far riferimento alla verifica delle alternative di cui al citato art.3, comma 4, della L.R. 1/2005.

Si richiama, inoltre, un'evidente contrasto interno alla disciplina del PS. Gli *“interventi di addizione agli insediamenti esistenti consentiti all'esterno delle aree urbane”* sono infatti possibili, secondo quanto previsto dall'art.40, comma 5 dell'art.40 della legge regionale n. 1/2005, solo su aree a prevalente funzione agricola. Mentre, invece, la norma relativa del PS (comma 7 dell'art. 35) non vi ammette (come peraltro non ammette anche per le aree ad esclusiva funzione agricola) *“la nuova edificazione non agricola, ad eccezione delle opere pubbliche o di interesse pubblico”*. Non si comprende quindi dove il RU possa rintracciare il *2,5% del suolo esterno alle aree urbane individuate dal P.S.* dove ammettere il nuovo consumo di suolo *a fini urbanistico-edilizi* di cui al comma 3 dell'art.48 della Disciplina del PS.

A ciò aggiungasi che la questione delle aree agricole deve essere anche affrontata dal punto di vista paesistico. E' da rilevare al proposito la manca za di una vera sezione paesaggistica nelle norme del PS., giacché

mancano riferimenti diretti agli obiettivi di qualità paesaggistica del PTC e alle schede di paesaggio, e ai relativi obiettivi di qualità paesaggistica del PIT.

Donde l'illegittimità, *in parte qua*, delle previsioni del piano strutturale, con conseguente necessità del loro specifico annullamento.

3. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 24, 25, 26 COMMA 1, 2 E 5, DELLA L.R. N. 1/2005, SOTTO IL PROFILO DELLA VIOLAZIONE DELLE REGOLE PROCEDIMENTALI CONCERNENTI LA CONFERENZA PARITETICA INTERISTITUZIONALE. VIOLAZIONE ART. 3 LEGGE N. 241/90. ECCESSO DI POTERE, SVIAMENTO.

Come già anticipato in narrativa, la Provincia di Prato, al fine di comporre il contrasto insorto con il Comune di Prato, i cui termini sono descritti nel motivo che precede, aveva attivato il procedimento di confronto dinanzi alla Conferenza paritetica interistituzionale, prevista dall'art.24 della legge regionale n.1/2005.

Il Comune di Prato, invece, ha completamente disatteso anche le regole procedurali che disciplinano siffatta sede istituzionale di confronto, emanando il provvedimento oggetto dell'odierna impugnativa, con cui dichiara l'efficacia del piano strutturale, in mancanza del parere del Conferenza, decorsi 120 giorni dalla richiesta di attivazione del relativo procedimento.

Secondo quanto previsto dall'art. 26, primo comma, della L.R. 1/05, la Conferenza, entro il termine perentorio di 120 giorni, deve esprimere il "*parere di competenza*", verificando se il lamentato contrasto

sia o meno sussistente (così dispone, infatti, l'art. 25, primo comma), senza alcun potere ulteriore di risolvere il contrasto, una volta constatata l'esistenza.

Rilevato il contrasto, l'ente titolare dell'atto potrà adeguarsi, eliminando o modificando le parti oggetto di tale contrasto, oppure confermare l'atto di pianificazione con espressa ed adeguata motivazione della sua scelta.

Contrariamente rispetto a quanto ritenuto dal Comune, il richiamato termine di 120 giorni decorre dalla pubblicazione sul B.U.R.T. e non dalla data di invio alla Regione della richiesta di attivazione del procedimento, giacché è solo con tale pubblicazione che diviene operativo l'effetto principale ad esso interinalmente collegato, ovvero la sospensione dell'efficacia del piano strutturale..

Originariamente, il Comune di Prato aveva correttamente ritenuto che il termine perentorio di 120 giorni decorresse dalla data di pubblicazione sul B.U.R.T. del ricorso alla Conferenza Paritetica e non dalla data di protocollo della richiesta del soggetto che ha presentato l'istanza.

Il Garante della comunicazione per il P.S. del Comune di Prato aveva, infatti, pubblicato, presso l'apposita sezione del sito istituzionale del Comune, una nota in merito alla data di riferimento per il calcolo della sospensione di efficacia del P.S. nella quale si riportava: “[...] la Delibera della Giunta Provinciale è stata pubblicata sul BURT n. 17 del 3 luglio 2013. Da questa data e fino al pronunciamento della Conferenza Paritetica, che dovrà avvenire perentoriamente nei successivi 120 giorni,

è sospesa l'efficacia della parte del Piano Strutturale ritenuta in contrasto”.

Tuttavia, tale nota veniva inopinatamente modificata, così da consentire un più rapido decorso del termine perentorio decadenziale a partire dal 25.06.2013, data di protocollo regionale della richiesta della Provincia di Prato di convocazione della Conferenza.

In realtà, appare del tutto palese la violazione della disciplina richiamata.

In ogni caso, anche a voler prescindere da tale considerazione legata alla violazione della disciplina procedurale, ciò che rileva in modo decisivo è che la Conferenza è stata convocata per il giorno 1 ottobre 2013 e nella seduta in questione, come emerge evidentemente dal verbale depositato, ha rilasciato il proprio parere con cui ha riconosciuto l'esistenza di un contrasto tra lo strumento comunale del P.S. e il P.T.C. della Provincia di Prato. Invero, nel verbale della seduta del 1° ottobre, si legge a pag. 5: “[...] **Il Presidente sottolinea come quanto fin qui esposto abbia confermato la presenza di contrasti ed invita quindi la Provincia e il Comune ad approfondire la questione per trovare il modo di superarli** [...]”.

La successiva seduta del 28 ottobre 2013 era stata indetta, di comune accordo tra le parti, al solo fine di cercare un accordo sui contrasti ormai già rilevati nella precedente seduta del 1 ottobre, come risulta anche dal relativo verbale, essendo essa totalmente dedicata all'individuazione della soluzione sull'evidente presupposto dell'acclarato contrasto tra P.S. e P.T.C. ..

Pertanto, con l'adozione dell'atto oggetto dell'odierna impugnativa, non soltanto da parte del Comune di Prato risultano essere violati i termini di riferimento della procedura dinanzi alla Conferenza, ma, in modo ancor più grave, è stato in particolare disatteso il parere della stessa Conferenza, mediante un meccanismo elusivo teso ad evitare da parte del Comune l'emanazione di un nuovo atto motivato che la disciplina regionale impone, una volta verificata la sussistenza del contrasto rilevato.

Invero, il Comune, nel contesto maturatosi, non poteva limitarsi a dichiarare la riespansione dell'efficacia del piano sospeso, ma, avrebbe dovuto in alternativa:

- adeguarsi alla pronuncia della Conferenza, eliminando dal Piano contestato le parti oggetto dell'accertato contrasto;

- confermare il piano contestato, dandone espressa ed adeguata motivazione, anche ^{per} ~~al fine di~~ consentire alla Provincia, ai sensi dell'art. 26, comma 5, della Legge Regionale Toscana n. 1/2005 di approvare specifiche misure di salvaguardia, al fine di sospendere l'efficacia del Piano Strutturale nella parte in contrasto con il P.T.C. Provinciale.

In mancanza di ciò, appare evidente la violazione della normativa rubricata e la conseguente illegittimità degli atti impugnati, mediante la seguente scansione logica: l'illegittimità della determinazione con cui si dichiara l'efficacia del piano impone, in ogni caso, un nuovo atto di eliminazione o di conferma delle previsioni contestate, rendendo nel frattempo non cogenti le previsioni oggetto di siffatta contestazione.

4. VIOLAZIONE DELL'ART. 26, COMMA 4, L.R. N. 1/05 SOTTO

IL PROFILO DEL PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE TRA ENTI.

Il provvedimento impugnato è illegittimo, altresì, sotto l'ulteriore profilo della violazione del principio di leale collaborazione tra Enti, cui è ispirata la disciplina normativa istitutiva della Conferenza paritetica interistituzionale.

Come già anticipato, la Conferenza è istituita, in via permanente, al fine di comporre gli eventuali conflitti insorti tra Regione, Provincia e Comune nella pianificazione territoriale, secondo quanto disposto dall'art. 24, comma 1, L.R. 1/05.

La riforma del Titolo V e l'affermazione del principio di leale collaborazione, da parte della giurisprudenza costituzionale, hanno, infatti, reso necessario la creazione di un sistema improntato ad una leale cooperazione tra Regioni ed Enti Locali.

In tale ottica, l'art. 2, comma 4, lettera d) della L. n. 131/2003 ha previsto “strumenti che garantiscono il rispetto del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti, allo scopo individuando specifiche forme di consultazione e di raccordo tra enti locali, Regioni e Stato”.

La Conferenza rappresenta, dunque, strumento di concreta realizzazione dell'attuale modello costituzionale e rientra, di conseguenza, tra gli istituti finalizzati a realizzare una reale negoziazione tra i livelli di governo territoriali.

La coesistenza di vari livelli di governo sul territorio (regionali,

provinciali e comunali), operanti in posizione di equiordinazione, comporta inevitabilmente la necessità di individuare forme di collaborazione e di concertazione fra i vari Enti per la regolamentazione dei reciproci rapporti, al fine di evitare ogni possibilità di insorgenza di conflitti sul piano amministrativo e, nello stesso tempo, per realizzare interventi più efficaci.

Tale procedimento è ispirato al rispetto del principio di leale collaborazione, elaborato inizialmente dalla giurisprudenza costituzionale nei rapporti tra Stato e Regioni, successivamente esteso ai rapporti tra Stato e enti locali, ma ormai pacificamente applicabile anche ai rapporti tra Regione ed Enti Locali.

In merito alla pianificazione territoriale la giurisprudenza amministrativa ha statuito che “l’attività di gestione del territorio, sia nella fase di programmazione sia in quella di attuazione delle scelte, deve essere ispirata al principio di codecisione tra enti equiordinati, i quali devono informare la loro attività alla leale collaborazione e alla reciproca informazione, senza più un rapporto di rigida gerarchia”.
(T.A.R. Lombardia, sez. II, sentenza n. 2994/2008)

Ebbene, il Comune di Prato ha adottato un provvedimento palesemente viziato dalla violazione del principio di leale collaborazione tra Regione, Provincia e Comune.

La Conferenza Paritetica Interistituzionale, come già richiamato in precedenza, si è riunita il 1° ottobre 2013. Dal verbale si legge in merito alla volontà del Comune: “[...] il Comune di Prato sottolinea che i contrasti possono essere superati [...]” ed in ordine alla determinazione

della Provincia questa “[...] si dichiara disponibile a confrontarsi con il Comune [...]” .

La Conferenza al termine della seduta del 1° ottobre 2013 aveva già concluso i suoi lavori, pronunciandosi in ordine all’esistenza del contrasto tra P.S. comunale e P.T.C. provinciale, ma con l’intento di superare il contrasto rilevato. Nel verbale della seduta del 1° ottobre si legge: “[...] il Presidente sottolinea come quanto fin qui esposto abbia confermato la presenza di contrasti ed invita quindi la Provincia ed il Comune ad approfondire la questione per trovare il modo di superarli [...]”.

La Regione Toscana, la Provincia di Prato e il Comune di Prato concordavano, pertanto, la nuova riunione della Conferenza Paritetica per il giorno 28 ottobre per la soluzione dei contrasti esistenti. Senonché il Comune, disattendendo l’impegno assunto mediante la concorde fissazione della nuova seduta del 28 ottobre, ha deciso unilateralmente nel senso stabilito nell’atto impugnato, modificando nel sito del Garante della comunicazione la scadenza del termine perentorio decadenziale, come già descritto in precedenza, ovvero:

- prima della seduta del 1° ottobre della Conferenza, sul medesimo sito, si leggeva che il termine dei 120 giorni entro il quale si sarebbe dovuta concludere la Conferenza decorreva dalla data di pubblicazione della richiesta sul B.U.R.T.;

- successivamente, il Comune anticipava il giorno dal quale far decorrere il conteggio dei 120 giorni, modificandolo, attraverso un mutamento di interpretazione normativa del tutto illegittimo, nella data di

trasmissione alla Regione Toscana della richiesta di pronuncia.

Ne discende, pertanto, la palese illegittimità della determinazione da ultimo adottata da parte del Comune di Prato e conseguentemente l'attribuzione di efficacia al piano strutturale comunale.

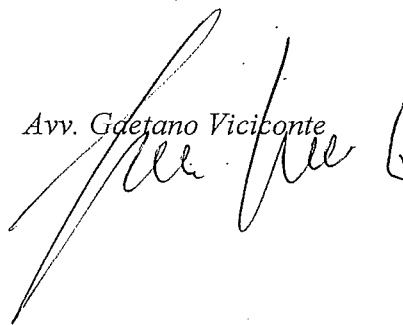
PQM

voglia l'Ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale della Toscana annullare i provvedimenti impugnati.

Con vittoria di competenze e spese, oltre Iva e Cap come per legge

Firenze, 7 gennaio 2013

Avv. Gaetano Viciconte

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Viciconte', with a large, stylized flourish extending to the right.