

## **Applicazione della regula iuris in caso di discrasia nel PRG (Consiglio di Stato, sez. IV, sent. 3 gennaio 2020, n. 62)**

I giudici di Palazzo Spada hanno statuito, in ossequio al c.d. regula iuris, che ove sussista una discrasia tra la parte normativa e la parte grafica delle prescrizioni del Piano regolatore generale occorre risolverla dando prevalenza alla prima.

\*\*\*

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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5868 del 2017, proposto dal Comune di Carugate, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Maurizio Boifava, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia nonché, ove possa occorrere, presso la segreteria del Consiglio di Stato in Roma, piazza Capo di Ferro, n. 13;

*contro*

il signor Danilo Colzani, rappresentato e difeso dall'avvocato Bruno Bianchi, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Vittoria Colonna, n. 40;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda) n. 1167/2017, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del signor Danilo Colzani;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 novembre 2019 il Cons. Alessandro Verrico e uditi per le parti gli avvocati Maurizio Boifava e Marco Tocci, su delega dell'avvocato Bruno Bianchi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso dinanzi al T.a.r. Lombardia (R.G. n. 2987/2012), l'odierno appellato impugnava la deliberazione di Consiglio comunale n. 55 del 28 settembre 2012, mediante la quale il Comune di Carugate ha approvato la proposta di deliberazione avente ad oggetto la correzione di errori materiali e rettifiche degli atti del P.G.T., ai sensi dell'art. 13, comma 14-bis, della legge regionale n. 12 del 2005.

2. Il T.a.r., con la sentenza n. 1167 del 25 maggio 2017, ha accolto il ricorso e ha compensato le spese di giudizio tra le parti. Secondo il Tribunale, in particolare il Comune ha variato le previsioni contenute nello strumento urbanistico comunale utilizzando la procedura di correzione di errori materiali ex art. 13, comma 14-bis, della legge regionale n. 12 del 2005 in assenza dei relativi presupposti. Si è infatti provveduto a variare la classificazione della zona in cui è situata l'area di proprietà del ricorrente da zona B (*"ambito di completamento, di espansione recente in via di saturazione"*), come previsto dalla precedente deliberazione n. 21 del 2010 (poi rettificata con deliberazione n. 11 del 2011), in zona C1 (*"zone residenziali soggette a piani attuativi di recente approvazione ed in corso di esecuzione"*), in assenza di un evidente e manifesto errore materiale in tal senso.

3. Il Comune di Carugate ha proposto appello, per ottenere la riforma della sentenza impugnata e il conseguente rigetto integrale del ricorso originario. In particolare, l'appellante ha sostenuto le seguenti censure in tal modo rubricate:

i) *"Erroneità della sentenza appellata circa la non rilevata (d'ufficio) inammissibilità del ricorso per difetto di interesse"*;

ii) *"Erroneità della sentenza appellata circa l'accoglimento del primo motivo di ricorso"*.

3.1. Si è costituito in giudizio l'originario ricorrente, il quale, depositando memoria difensiva, si è opposto all'appello e ne ha chiesto l'integrale rigetto.

4. All'udienza del 21 novembre 2019 la causa è stata trattenuta in decisione dal Collegio.

5. L'appello è fondato e deve pertanto essere accolto, con conseguente riforma della sentenza impugnata.

6. Il Collegio intende premettere la seguente ricostruzione dei fatti:

a) l'originario ricorrente è proprietario dell'area catastalmente contraddistinta nel Comune censuario de quo al Fg. 13, mapp. 516 e 675 (ex 511) – derivanti (con mapp. 674) dall'originario mapp. 125;

b) tale area è stata interessata dalla convenzione relativa al Piano Particolareggiato residenziale denominato PP9, sito in via C. Battisti, adottato con delibera di Consiglio comunale n. 48 del 29 settembre 2005, poi definitivamente approvato mediante delibera di Consiglio comunale n. 72 del 30 novembre 2005;

c) mediante la delibera di Giunta comunale n. 210 del 17 novembre 2009, avente ad oggetto *"presa d'atto fine lavori piano particolareggiato PP9 sito in Via C. Battisti – approvazione certificato di regolare esecuzione - presa in consegna"*, è stato approvato il certificato di regolare esecuzione delle opere di urbanizzazione di cui al PP9, in ossequio ed ottemperanza all'atto convenzionale summenzionato;

d) con delibera comunale n. 21 del 26 marzo 2010, è stato approvato il Piano di Governo del Territorio (P.G.T.) del Comune di Carugate, pubblicato sul B.U.R.L. n. 45 del 10 novembre 2010 (in seguito rettificato per errori materiali con delibera di Consiglio comunale n. 11 del 29 marzo 2011), con il quale è stato disposto un cambio di destinazione urbanistica dell'intero comparto urbano in cui si trova la proprietà dell'originario ricorrente, modificato da ambito di espansione zona C ad

*“ambito di completamento, di espansione recente in via di saturazione (Zona B)”*, così come risulta dal certificato di destinazione urbanistica rilasciato in data 31 maggio 2012, n. 27/2012 in atti;

e) successivamente, mediante delibera di Consiglio comunale n. 55 del 28 settembre 2012, il Comune di Carugate ha ritenuto di correggere l'ulteriore *“errore riguardante la disciplina tecnica dei piani attuativi”*, nel novero dei quali figura il PP9 già menzionato. In particolare, l'Amministrazione ha in tal modo descritto la seguente circostanza, qualificandola come errore: *“nella tav. 9 azionamento le aree dei piani citati sono retinate come zona B, mentre l'azionamento corretto avrebbe dovuto essere C1 (zone residenziali soggette ai piani attuativi di recente approvazione ed in corso di esecuzione), per la quale la norma tecnica (art. 24) prevede che, allo scadere delle convenzioni attuative degli stessi piani, gli ambiti sono assoggettati a una disciplina di conservazione dell'esistente, senza possibilità di ulteriori edificazioni. Rilevato che, al contrario, la zona B potrebbe consentire ulteriori possibilità edificatorie e ciò in contrasto con la disposizione di cui all'art. 24 e con evidente disparità di trattamento per gli ambiti realizzati per mezzo di piani attuativi previsti dal PRG previgente e correttamente azionati come zona C”* ha appunto provveduto a deliberare di procedere a tale correzione.

7. Ciò premesso, va dato atto che con il primo motivo l'appellante lamenta la mancata considerazione dell'eccezione, asseritamente già sollevata dallo stesso in primo grado, di inammissibilità del ricorso ex art. 35, comma 1, lett. b), c.p.a., per difetto di interesse, considerato che, dall'eventuale annullamento della deliberazione di rettifica del P.G.T., il ricorrente in primo grado non potrebbe trarre alcuna utilità, poiché l'area di sua proprietà continuerebbe ad essere disciplinata dall'art. 24 delle Norme di attuazione del Piano delle regole (ed anche dall'art. 3), parte scritta del P.G.T. in quanto prevalente sulla diversa parte grafica (in ipotesi non corretta o rettificata), ove l'area viene inserita nella zona C1. L'appellante, invero, deduce al riguardo la divergenza formale tra la parte scritta e la parte grafica del P.G.T. approvato, con cui si è dedotto che all'origine della gravata deliberazione di rettifica del P.G.T. vi è stata *“la volontà/necessità del Comune di ovviare alla discrasia (formale) riscontrata nell'approvato P.G.T. tra parte grafica (azionamento) e parte scritta (Norme di Attuazione del Piano delle Regole) quanto alla disciplina urbanistica di tutti gli ambiti (nessuno escluso) soggetti a piano attuativo secondo il previgente P.R.G. ed ancora in corso di realizzazione al momento dell'adozione del nuovo P.G.T.”*.

Con il secondo motivo, l'appellante lamenta l'erroneità della pronuncia impugnata laddove il T.a.r. non avrebbe colto che la discrasia da correggere o rettificare nella specie, attraverso il procedimento di cui all'art. 13, comma 14-bis, l.r. Lombardia n. 12/2005, sarebbe quella costituita dalla non corrispondenza tra la parte scritta e la parte grafica delle previsioni di P.G.T. con riguardo non solo all'ambito ricompreso nel piano attuativo PP9 (in cui si trova l'area dell'appellato), ma anche ad altri sette analoghi ambiti ricompresi in piani attuativi in corso di realizzazione alla data di adozione del nuovo P.G.T.

7.1. I due motivi di appello devono essere esaminati congiuntamente in ragione del rapporto di stretta connessione tra loro, fondandosi entrambi sulla questione di merito della sussistenza dell'errore materiale (oggetto di correzione nella delibera impugnata) derivante dalla non corrispondenza tra la parte scritta e la parte grafica delle previsioni di P.G.T.

7.1.2. La specifica censura risulta fondata.

Attesa la fondatezza dell'appello nel merito, il Collegio può quindi prescindere dall'esame dell'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado *ex art. 35, comma 1, lett. b, c.p.a.*, per difetto di interesse.

7.2. Il Collegio rileva in primo luogo che il menzionato art. 13, comma 14-*bis*, l.r. Lombardia n. 12/2005, prevede, esclusivamente per l'ipotesi della correzione dell'errore materiale, una disciplina semplificata di approvazione, che deroga al procedimento ordinario di approvazione delle varianti agli strumenti di pianificazione urbanistica e non reca le correlate garanzie partecipative.

Come ha già rilevato questo Consiglio (cfr. Sez. IV, 24 dicembre 2019, n. 8799), la sussistenza del presupposto dell'errore materiale risulta pertanto imprescindibile per l'applicazione della procedura agevolata.

7.3. Al riguardo, va rilevato che, ai sensi dell'art. 24 delle Norme di Attuazione del Piano delle regole (*"zona C1 - Zone residenziali soggette a piani attuativi di recente approvazione ed in corso di esecuzione"*): *"1. Il PGT prende atto della esistenza di una serie di piani attuativi già adottati ed in corso di attuazione, relativi sia ad ambiti di zone C del PRG previgente, sia ad ambiti di zone di recupero. 2. Tali ambiti vengono identificati unitariamente come zone C1 ancorché caratterizzati da discipline autonome e differenti tra loro in attuazione delle previsioni del previgente PRG. 3. Le indicazioni planimetriche e le Norme Tecniche di Attuazione dei Piani Esecutivi già adottati ed in corso di esecuzione, di cui al comma precedente, sono fatte salve e formano parte integrante delle presenti norme. 4. Esse trovano applicazione fino allo scadere del termine di efficacia del piano attuativo a cui si riferiscono. 5. Allo scadere del termine di cui al comma precedente, essi perdono efficacia, e i relativi ambiti sono assoggettati ad una disciplina di conservazione dell'esistente, senza possibilità di ulteriori edificazioni. 6. La destinazione d'uso prevalente è quella residenziale. E' ammessa, al piano terra degli edifici, la destinazione per attività commerciali di vicinato"*.

Ne consegue che, alla stregua della parte normativa delle previsioni di P.G.T., gli ambiti considerati dai piani attuativi già adottati ed in corso di esecuzione, sia quelli compresi nella zona C sia quelli di recupero, sono identificati unitariamente come zone C1 e vengono assoggettati, allo scadere del termine di efficacia dei piani stessi, ad una disciplina di conservazione dell'esistente, senza possibilità di ulteriori edificazioni.

7.4. Ciò premesso, in primo luogo non risulta sostenibile quanto dedotto dall'appellato in ordine alla inapplicabilità alla fattispecie in esame della norme di attuazione del Piano delle regole, in ragione del fatto che il Piano PP9 sarebbe stato del tutto concluso in epoca precedente l'entrata in vigore di tali norme, come dimostrato dalla delibera di Giunta comunale n. 210 del 17 novembre 2009 (avente ad oggetto *"presa d'atto fine lavori piano particolareggiato PP9 sito in Via C. Battisti - approvazione certificato di regolare esecuzione - presa in consegna"*) con cui è stato approvato il certificato di regolare esecuzione delle opere di urbanizzazione, in ottemperanza alla convenzione urbanistica stipulata in data 20 gennaio 2006 per l'attuazione di tale piano.

7.4.1. Invero, come rilevato, il citato art. 24 delle norme di attuazione del Piano delle regole fa riferimento ai *"piani attuativi già adottati e in corso di attuazione"*, così come, in maniera sostanzialmente conforme, l'art. 3 delle medesime norme fa riferimento ai *"piani attuativi già approvati e vigenti alla data di adozione del presente PGT"*.

Del resto, il citato certificato non è di per sé idoneo ad escludere che il Piano, già adottato alla data di adozione del nuovo P.G.T., fosse in quel momento ancora in corso di attuazione, non apportando elementi dimostrativi in ordine alla integrale attuazione delle previsioni edificatorie del PP9.

In senso contrario, come correttamente dedotto dal Comune appellante, va infatti considerato che la invocata deliberazione G.C. n. 210/2009 concerne solo l'ultimazione delle opere di urbanizzazione, per l'esecuzione delle quali era previsto lo specifico termine di 36 mesi dall'approvazione del piano, almeno per quanto riguarda la transitabilità delle strade.

Al contrario, la convenzione relativa al piano presenta una durata decennale, come confermato - stando a quanto riferito dal Comune e non contestato dall'appellato - dalla successiva presentazione di titoli abilitativi per varianti in corso d'opera per immobili all'interno del PP9, tra cui una d.i.a. del 2010 dello stesso appellato per opere di varianti in corso d'opera a sanatoria.

7.4.2. Non essendo pertanto dimostrata né la piena attuazione di tutte le previsioni edificatorie del PP9 né la scadenza del termine decennale di efficacia della relativa convenzione, risulta che il piano particolareggiato era ancora in corso di esecuzione al momento dell'entrata in vigore del nuovo P.G.T., con la conseguenza che agli ambiti da esso considerati risultano applicabili le disposizioni delle Norme di Attuazione del Piano delle regole.

7.5. Ciò detto, considerata l'applicabilità del citato art. 24, appare sostenibile che con l'impugnata delibera si sia voluto correggere la discrasia tra quanto previsto dalla norma e quanto riportato nella parte grafica; discrasia che, pertanto, risulta essere stata correttamente qualificata dal Comune alla stregua di un "errore materiale".

Invero, la divergenza tra la parte scritta e la parte grafica delle previsioni di P.G.T. in relazione alla classificazione delle aree dei piani considerati si palesa quale errore che emerge in maniera manifesta ed immediata dalla documentazione del piano, a prescindere da qualunque attività interpretativa, atteso che:

a) l'ambito in esame secondo la previsione "scritta" del citato art. 24 delle norme di attuazione del Piano delle Regole è stato classificato come zona C1 ("*zone residenziali soggette a piani attuativi di recente approvazione ed in corso di esecuzione*"), mentre dalla parte grafica di cui alla tavola n. 9 viene individuato come zona B ("*ambito di completamento, di espansione recente in via di saturazione*");

b) per la costante giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, se sussiste una discrasia tra parte normativa e parte grafica delle prescrizioni di Piano regolatore generale, si applica la *regula iuris* per cui occorre dare prevalenza alla prima (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, sez. II, 26 agosto 2019, n. 5876; sez. IV, 13 gennaio 2015, n. 49; sez. IV, 16 giugno 2015, n. 2998; sez. IV, 13 luglio 2010, n. 4542; sez. IV, 15 dicembre 1981, n. 1089);

c) non emerge la volontà del Comune di voler esercitare nuovamente il proprio potere discrezionale di individuazione della destinazione urbanistica dell'area in esame, in quanto la medesima variazione di azionamento, volta a rettificare l'errore, è stata disposta non solo con riferimento al citato PP9, ma anche in relazione ad altri sette piani attuativi previsti nel PRG pre-vigente (PL A, PL C, PL D, PL E, PL F, PP 12 e PP 15), in tal modo dando dimostrazione della portata generale della delibera;

d) del resto, a differenza di quanto sostenuto dall'appellato, a fronte della presenza di una chiara previsione normativa non può dirsi che nella fattispecie si sia formato un affidamento incolpevole del proprietario sull'edificabilità delle aree interessate dalla censurata riclassificazione urbanistica, nonostante la rettifica sia intervenuta dopo due anni dall'approvazione del P.G.T..

8. In conclusione, in ragione di quanto esposto, l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, deve essere respinto il ricorso di primo grado.

9. Le spese del doppio grado di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello R.G. n. 5868/2017, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado (R.G. n. 2987/2012).

Condanna l'appellato al pagamento in favore del Comune appellante delle spese del doppio grado di giudizio, nella misura di euro 5.000,00 (cinquemila/00), oltre accessori di legge se dovuti.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 21 novembre 2019, con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Oberdan Forlenza, Consigliere

Daniela Di Carlo, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere, Estensore

Nicola D'Angelo, Consigliere