

N. 01036/2014REG.PROV.COLL.
N. 09234/2009 REG.RIC.



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 Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9234 del 2009, proposto da:
Pinter Raimondo, rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Manzi,
Giulio Pasquini e Stefania Cavallo, con domicilio eletto presso lo studio
del primo, in Roma, via Federico Confalonieri, 5;

contro

Comune di Corvara in Badia, in persona del Sindaco in carica,
rappresentato e difeso dagli avvocati Peter Platter, Michele Menestrina,
Alexander Ausserer e Maurizio Calò, con domicilio eletto presso lo
studio di quest'ultimo, in Roma, via Cassiodoro, 19;

Provincia autonoma di Bolzano, in persona del Presidente in carica,
rappresentata e difesa dagli avvocati Renate von Guggenberg, Alfredo
Pischedda e Michele Costa, con domicilio eletto presso lo studio di
quest'ultimo, in Roma, via Bassano del Grappa, 24;

per la riforma

della sentenza del T.R.G.A. - SEZIONE AUTONOMA DELLA PROVINCIA DI BOLZANO, n. 271/2009, resa tra le parti e concernente: diniego concessione edilizia, deliberazione di rettifica di approvazione di piano urbanistico comunale rielaborato;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti appellate;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 15 ottobre 2013, il Cons.

Bernhard Lageder e uditi, per le parti, gli avvocati Manzi, Calò e Costa;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza in epigrafe, il Tribunale regionale di giustizia amministrativa, Sezione autonoma di Bolzano, respingeva (a spese compensate) i ricorsi n. 323 del 2006 e n. 50 del 2007, tra di loro riuniti, proposti da Pinter Raimondo avverso i seguenti atti:

(i) il provvedimento n. 5738 dell'8 agosto 2006 del Sindaco del Comune di Corvara in Badia, di reiezione dell'istanza di concessione edilizia presentata dal ricorrente per la costruzione di una casa di abitazione in località Pescosta sulle pp.ff. 154/1 e 154/2 C.C. Corvara di sua proprietà, motivato dalle rilevate *«divergenze grafiche di piano tra il piano urbanistico comunale approvato dal Consiglio comunale con deliberazione nr. 35 del 16.10.2002 ed il grafico approvato con delibera della Giunta Provinciale nr. 4003 del 10.11.2003 (le zone di completamento interposte da parcheggio pubblico non*

erano inserite al momento dell'approvazione del piano da parte del Consiglio comunale) », e dal richiamo *per relationem* ai pareri negativi della commissione edilizia del 7 agosto 2006, del 6 giugno 2006 e del 10 aprile 2006;

(ii) i presupposti pareri della commissione edilizia richiamati nel provvedimento *sub* (i);

(iii) la deliberazione n. 3844 del 23 ottobre 2006 della Giunta provinciale di Bolzano, con cui, a rettifica del p.u.c. rielaborato di Corvara, adottato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 35 del 16 ottobre 2002 ed approvato dalla Giunta provinciale con deliberazione n. 4003 del 10 novembre 2003, sulla base (per quanto qui interessa) del rilievo di un errore materiale nella parte grafica, consistente nella classificazione erronea, in sede di trasposizione digitale, di due superfici residue di forma triangolare sulle pp. ff. 105/2, 106/1, 154/1 e 154/2 C.C. Corvara, ubicate sul lato est del parcheggio pubblico ad iniziativa privata 'Sassongher', come zona residenziale di completamento B1, anziché come verde agricolo - zona con particolare vincolo paesaggistico;

(iv) gli atti consequenziali, in particolare la nota del Sindaco del 4 dicembre 2006 e il certificato urbanistico del 6 dicembre 2006.

Il T.a.r., in particolare, escludeva che la deliberazione *sub* (iii) fosse qualificabile come atto di annullamento d'ufficio o di variante sostanziale al p.u.c., ritenendo che, invece, costituisse un atto di mera rettifica di errori materiali riscontrati in una precedente deliberazione della stessa Giunta provinciale, mai essendo la zona residenziale di completamento B1 stata prevista come tale nelle parti normative delle

delibere di adozione e/o approvazione del p.u.c. di Corvara, ma rinvenendosi tale qualificazione nella sola parte grafica della deliberazione della Giunta provinciale n. 4003 del 10 novembre 2003, oggetto di rettifica. Il T.r.g.a. respingeva dunque le censure di carenza motivazionale e di violazione del principio del *contrarius actus*, presupponenti – secondo l’impianto motivazionale dell’appellata sentenza – la qualificazione dell’impugnata deliberazione come atto di annullamento d’ufficio o di variante sostanziale, e la censura di sviamento del potere, affermando la legittimità dell’impugnata deliberazione della Giunta provinciale e, di conseguenza, anche del diniego di concessione edilizia, costituente comunque atto dovuto a fronte della natura inedificabile del fondo, con assorbimento di ogni correlativo motivo di ricorso.

2. Avverso tale sentenza interponeva appello il ricorrente soccombente, deducendo i motivi d’appello come di seguito rubricati:

a) *«Erroneità, contraddittorietà, travisamento, incongruità, carenza di motivazione nonché violazione ed errata interpretazione dell’art. 3 L. 241/1990 e degli artt. 19, 20 e 21 L.P. n. 13/1997 da parte della sentenza impugnata in ordine alla affermata infondatezza dei motivi primo, secondo e terzo del ricorso di primo grado n. 50/2007»;*

b) *«Erroneità, contraddittorietà, incongruità, travisamento e carenza di motivazione della sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto “la legittimità del diniego della concessione edilizia impugnata con il ricorso iscritto sub n. 323/06 R.G. dato che la stessa non avrebbe potuto essere rilasciata” ».*

L'appellante chiedeva dunque, in riforma dell'appellata sentenza, l'accoglimento dei ricorsi di primo grado, riproponendo espressamente tutti i motivi dedotti nel giudizio dinanzi al T.r.g.a..

3. Si costituivano in giudizio sia il Comune di Corvara in Badia, sia la Provincia autonoma di Bolzano, contestando la fondatezza dell'appello e chiedendone la reiezione. L'appellato Comune riproponeva, inoltre, espressamente l'eccezione di tardività del ricorso n. 323 del 2006 (proposto avverso il diniego di concessione edilizia), sollevata in primo grado (ma dichiarata assorbita dal T.r.g.a.) sotto il profilo che i motivi di rigetto posti a base dell'impugnato provvedimento già erano stati disattesi con precedenti atti di diniego del 7 giugno 2006 e dell'11 aprile 2006, non impugnati, con conseguente inammissibilità dell'impugnazione del terzo atto di diniego, da ritenersi meramente confermativo di quelli precedenti.

4. All'udienza pubblica del 15 ottobre 2013 la causa veniva trattenuta in decisione.

5. L'appello è fondato nei sensi di cui appresso.

5.1. Merita, in primo luogo, accoglimento il motivo d'appello *sub* 2.a), nella parte in cui sono dedotti l'erronea qualificazione della deliberazione *sub* 1.(iii) come mero atto di rettifica di errore materiale, anziché come vero e proprio atto a contenuto dispositivo, di approvazione di una variante al p.u.c. di Corvara in Badia comportante una riclassificazione urbanistica dell'area in esame, ed il conseguente erroneo rigetto delle censure di carenza di motivazione e di violazione della regola del *contrarius actus*.

5.1.1. Premesso che ai fini dell'inquadramento di un atto amministrativo non assume rilievo dirimente l'autoqualificazione datane dall'amministrazione emanante, dovendosi invece aver riguardo al suo contenuto sostanziale ed alla funzione da esso perseguita, si osserva che l'istituto della rettifica consiste nella eliminazione di errori sostanziali o di errori materiali in cui l'amministrazione sia incappata, di natura non invalidante ma che diano luogo a mere irregolarità. Affinché ricorra un'ipotesi di errore materiale in senso tecnico-giuridico, occorre che esso sia il frutto di una svista che determini una discrasia tra manifestazione della volontà esternata nell'atto e volontà sostanziale dell'autorità emanante, obiettivamente rilevabile dall'atto medesimo e riconoscibile come errore palese secondo un criterio di normalità, senza necessità di ricorrere ad un particolare sforzo valutativo e/o interpretativo, valendo il requisito della riconoscibilità ad escludere l'insorgenza di un affidamento incolpevole del soggetto destinatario dell'atto in ordine alla corrispondenza di quanto dichiarato nell'atto a ciò che risulti effettivamente voluto. Né alla rettifica si può far luogo oltre un congruo limite temporale, onde non pregiudicare la certezza dei rapporti, specie in caso di incidenza pregiudizievole sulla situazione giuridica del destinatario dell'atto.

Con particolare riguardo alla materia urbanistica, una rettifica delle previsioni del piano urbanistico comunale adottato/approvato è ammissibile solo in presenza di un errore materiale nel senso sopra chiarito, il quale abbia inciso nella fase di redazione e/o assemblaggio dei diversi atti che formano lo strumento urbanistico, senza che lo stesso abbia influito sulla scelta urbanistica sottostante, dovendo la

divergenza esistente tra previsioni solo apparentemente diverse dello strumento pianificatorio essere risolvibile per mezzo dell'individuazione, sulla base di un vincolato procedimento logico, di una soluzione univoca che s'imponga in modo manifesto ed immediato dalla lettura della documentazione del piano, senza dover ricorrere ad alcuna attività di interpretazione della volontà dell'amministrazione deliberante.

Si aggiunga che, per consolidato orientamento giurisprudenziale di questo Consiglio di Stato, il provvedimento di rettifica è espressione di una funzione amministrativa di contenuto identico, seppure di segno opposto, a quella esplicita in precedenza. Tale funzione deve, dunque, articolarsi secondo gli stessi moduli già adottati, senza i quali rischia di risultare monca o, comunque, difettosa rispetto all'identica causa del potere, sicché l'amministrazione è tenuta a porre in essere un procedimento omologo, anche per quel che concerne le formalità pubblicitarie, di quello a suo tempo seguito per l'adozione dell'atto modificato, richiedendosi una speculare, quanto pedissequa, identità dello svolgimento procedimentale (v. in tal senso, per tutte, Cons. Stato, Sez. VI, 11 maggio 2007, n. 2306).

5.1.2. Il T.r.g.a, a suffragio della qualificazione della deliberazione *sub* 1. (iii) come atto di rettifica di un mero errore materiale nella parte grafica, ha addotto i seguenti argomenti:

- nella deliberazione 'rettificata' n. 4033 del 10 novembre 2003 – recante «*Comune di Corvara: approvazione del piano urbanistico rielaborato con modifiche ai sensi dell'art. 20, comma 1, lett. A, cifra 2), della legge urbanistica provinciale dell'11 agosto 1997, n. 13*» –, con richiamo alla relazione tecnica

accompagnatoria del piano adottato dal Comune con deliberazione n. 35 del 2002, risultava che quest'ultimo già aveva previsto nuove aree edificabili che, unitamente, a quelle esistenti, erano sufficienti a soddisfare il fabbisogno abitativo per il periodo decennale di pianificazione, sicché era da escludere che la Giunta provinciale avesse inteso estendere l'edificabilità a nuove aree, quali quelle in esame, non inserite tra le zone edificabili (né in zona di completamento, né in altra zona residenziale) nella deliberazione comunale;

- le aree in esame non erano, di fatto, parzialmente edificate, né confinavano con altra area edificabile, sicché non esistevano i presupposti, di fatto e di diritto, per classificarli come zona di completamento;

- la zona residenziale di completamento B1 in questione non risultava essere contemplata nella parte normativa del piano rielaborato adottato/approvato nel 2002/2003;

- pertanto, la Giunta provinciale si è limitata ad apportare una semplice rettifica di errori materiali riscontrati nella deliberazione di approvazione del p.u.c. rielaborato risalente all'anno 2003, esistendo la zona residenziale di completamento in esame esclusivamente a cagione di un errore della parte grafica della deliberazione, cui l'atto di 'rettifica' ha posto rimedio, riclassificando i fondi in conformità alla destinazione originaria contemplata negli atti pianificatori del Comune.

5.1.3. Orbene, applicando le coordinate ermeneutiche enunciate *sub* 5.1.1. alla fattispecie *sub indice*, osserva il Collegio che gli argomenti del T.r.g.a. non appaiono condivisibili, in quanto:

- la deliberazione di 'rettifica' è intervenuta solo tre anni dopo l'approvazione del p.u.c. risalente al 2003 e, nelle more, si è creata una situazione di affidamento incolpevole del proprietario sull'edificabilità delle aree interessate dalla censurata riclassificazione urbanistica da zona residenziale di completamento a zona, inedificabile, di verde agricolo con particolare vincolo paesaggistico;
- la situazione di affidamento incolpevole era stata ingenerata dalla non riconoscibilità dell'errore, desumibile dalla circostanza che l'Amministrazione comunale aveva motivato i precedenti dinieghi di concessione del 7 giugno 2006 e dell'11 aprile 2006 con una serie di rilievi di natura urbanistico-edilizia presupponenti l'edificabilità dell'area, a dimostrazione che la stessa Amministrazione comunale aveva dato per scontata la qualificazione dell'area come zona residenziale di completamento, secondo le emergenze del p.u.c. quale approvato dalla Giunta provinciale, mentre solo in occasione dell'ultimo diniego dell'8 agosto 2006 aveva rilevato, per la prima volta, che *«risultano delle divergenze grafiche di piano tra il piano urbanistico approvato dal Consiglio comunale con deliberazione nr. 35 del 16.10.2002 ed il grafico approvato con delibera della Giunta Provinciale nr. 4003 del 10.11.2003 (le zone di completamento interposte da parcheggio pubblico non erano inserite al momento dell'approvazione del piano dal parte del Consiglio comunale). Il Comune ha già intrapreso la procedura burocratica per verificare la corrispondenza del piano urbanistico rielaborato con la documentazione grafica da parte degli organi provinciali competenti»*;
- sebbene, secondo i principi generali vigenti in materia urbanistica, in caso di contrasto tra la parte grafica dello strumento urbanistico – la

quale, peraltro, pure ha valenza precettiva – e la parte normativa prevalga quest'ultima, nel caso di specie la parte normativa nulla disponeva in ordine all'area *de qua*, sicché non poteva configurarsi il paventato contrasto, e la disciplina risultante dalla parte grafica, di per sé univoca, era l'unica idonea a fungere da fonte di individuazione del regime urbanistico dell'area, in quanto non contraddetta da un'eventuale divergenza di disciplina della parte normativa emergente in modo manifesto ed immediato dalla lettura della documentazione del piano senza necessità di ricorrere ad alcuna attività di interpretazione della volontà delle amministrazioni deliberanti;

- l'eventuale inesistenza dei presupposti, di fatto e di diritto, per classificare l'area in oggetto come zona di completamento, poteva, tutt'al più, dar luogo ad un annullamento d'ufficio per l'illegittimità originaria dello strumento urbanistico, ma, attesa la sua non riconoscibilità, giammai poteva qualificarsi alla stregua di mero errore ostativo o materiale emendabile con lo strumento della rettifica;

- la deliberazione di 'rettifica' immutava in modo immediato e diretto il regime di edificabilità dell'area in esame ed assumeva, pertanto, la natura sostanziale di variante comportante una riclassificazione urbanistica dell'area medesima.

Contrariamente a quanto ritenuto dal T.r.g.a, la deliberazione della Giunta provinciale n. 3844 del 23 ottobre 2006 (peraltro, intervenuta solo in pendenza del giudizio impugnatorio intentato avverso il diniego di concessione dell'8 giugno 2006) deve, dunque, essere correttamente qualificata come variante al p.u.c. incidente in modo pregiudizievole sul regime di edificabilità di un'area specifica, alquanto limitata e

puntualmente individuata quanto all'assetto proprietario, o, tutt'al più, come atto di annullamento d'ufficio. Ne deriva l'illegittimità dell'impugnata deliberazione, *sub specie* di carenza assoluta di motivazione – necessaria sia in caso di variante implicante una scelta pianificatoria incidente sul regime di edificabilità di una limitata area, sia in caso di annullamento d'ufficio con riguardo all'interesse pubblico attuale all'esercizio dell'autotutela – e di violazione della regola del *contrarius actus* (la quale ultima, peraltro, doveva essere osservata anche in caso di qualificazione come atto di rettifica; v. sopra *sub* 5.1.), tenuto conto delle scadenze procedurali del procedimento pianificatorio delineate dagli artt. 19 ss. l. urb. prov., nella specie non osservate.

5.1.4. Per le esposte ragioni, in riforma dell'appellata sentenza, ed assorbita ogni altra censura, deve essere annullata l'impugnata deliberazione della Giunta provinciale n. 3844 del 23 ottobre 2006, con salvezza di ogni rideterminazione dell'Amministrazione, nell'osservanza dei requisiti sostanziali e procedurali previsti dalla legge.

5.2. L'accoglimento del motivo d'appello *sub* 2.a) comporta, per consequenzialità logica, l'accoglimento del motivo d'appello *sub* 2.b), dedotto avverso la statuizione di rigetto dell'impugnativa del diniego di concessione edilizia dell'8 agosto 2006, basata sul rilievo assorbente che tale diniego costituiva atto dovuto a fronte della natura inedificabile del fondo, essendo, invero, con l'accoglimento del primo motivo d'appello, venuto a cadere il presupposto decisionale della pronuncia di primo grado, costituito dall'ivi acclarata legittimità della deliberazione di 'rettifica' della Giunta provinciale.

L'annullamento di detta delibera comporta, poi, la caducazione del diniego di concessione edilizia dell'8 agosto 2006 – la cui impugnazione risulta senz'altro ricevibile ed ammissibile (con conseguente infondatezza della correlativa eccezione in rito sollevata dall'appellato Comune), non trattandosi di mero atto di conferma dei precedenti dinieghi del 7 giugno 2006 e dell'11 aprile 2006, bensì di atto emanato nella rinnovata esplicazione del potere comunale di rilascio dei titoli edilizi in relazione alla nuova istanza di concessione presentata il 25 luglio 2006, sulla base di rinnovata istruttoria con richiamo al nuovo parere della commissione edilizia del 7 agosto 2006, nonché fondato su autonomo impianto motivazionale –, in quanto:

- il diniego in esame è fondato sui rilievi pregiudiziali dell'asserito errore materiale in cui sarebbe incorsa la Giunta provinciale in sede di approvazione del piano rielaborato adottato dal Comune e della necessità del superamento della divergenza tra piano adottato e parte grafica del piano approvato;
- l'annullamento della delibera di 'rettifica' della Giunta provinciale tesa ad ovviare la rilevata divergenza, con *remand* all'autorità emanante (di cui sopra *sub* 5.1.4.), fa venir meno il substrato motivazionale su cui si regge l'impugnato diniego, sicché quest'ultimo resta caducato, e l'Amministrazione comunale dovrà rideterminarsi sulla domanda di concessione (tenendo conto dei nuovi elaborati grafici e della nuova documentazione tecnica allegata all'istanza del 25 luglio 2006), all'esito della soluzione della pregiudiziale questione pianificatoria (come, peraltro, correttamente prospettato a p. 14 dell'atto di appello, secondo cui l'Amministrazione comunale avrebbe dovuto limitarsi a sospendere

il procedimento di rilascio del titolo edilizio *«in attesa che l'autorità competente, la Provincia di Bolzano, procedesse, eventualmente, ad emendare il piano»*).

Per le esposte ragioni s'impone, dunque, l'annullamento anche del diniego di concessione edilizia dell'8 agosto 2006 e degli altri atti logicamente consequenziali all'annullata deliberazione di 'rettifica' del p.u.c. (compreso il certificato di destinazione urbanistica del 6 dicembre 2006), con assorbimento di ogni altra questione, ormai irrilevante ai fini decisorii.

6. Tenuto conto di ogni circostanza connotante la presente controversia, si ravvisano i presupposti di legge per dichiarare le spese del doppio grado di giudizio interamente compensate tra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto (ricorso n. 9234 del 2009), lo accoglie e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, accoglie i ricorsi di primo grado nei sensi di cui in motivazione, con salvezza di ogni ulteriore determinazione delle Amministrazioni appellate; dichiara le spese del doppio grado di giudizio interamente compensate tra tutte le parti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 ottobre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Stefano Baccharini, Presidente

Maurizio Meschino, Consigliere

Roberta Vigotti, Consigliere

Bernhard Lageder, Consigliere, Estensore

Vincenzo Lopilato, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 05/03/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)