

Pubblicato il 08/09/2026

N. 06846/2026REG.PROV.COLL.

N. 0****/2025 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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale **** del 2025, proposto da **** **** s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Alberto Diasparra, entrambi rappresentati e difesi dall'avvocato Marco Galletti, con domicilio digitale come da registri di Giustizia;

contro

il Comune di ****, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Alessandro Calegari, con domicilio digitale come da registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sezione seconda, n. 2557 del 2024.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di ****;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 18 giugno 2026 la Cons. Emanuela Loria;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il giudizio in esame ha ad oggetto i seguenti provvedimenti emanati dal Comune di ****:

quanto al ricorso di primo grado n. **** del 2020:

a) il provvedimento del Comune di **** REP_PROV_BL/BL-SUPRO/**** del 21 febbraio 2020, con il quale è stato annullato in autotutela il permesso di costruire n. ****/2017 del 6 ottobre 2017, nella parte in cui ha autorizzato la realizzazione nel contesto alberghiero di un numero di Residenze turistico alberghiere superiore rispetto al contingente pari al 20%, previsto dall'art. 17 delle N.T.A. del P.R.G.;

b) l'art. 17 delle norme tecniche di attuazione del piano regolatore generale, rubricato "zone alberghiere esistenti B/2" *in parte qua* e se da interpretarsi nel senso seguito dall'amministrazione con il provvedimento di annullamento in autotutela (atti impugnati in primo grado con il ricorso r.g. n. **** del 2020);

quanto al ricorso di primo grado n. **** del 2021:

c) il provvedimento del Comune di **** del 2 aprile 2021, di diniego alla richiesta di variante al permesso di costruire n. ****/2017 del 20 febbraio 2020;

d) l'art. 17, co. 4.2, delle Norme tecniche di attuazione del piano regolatore generale del Comune di ****, rubricato "zone alberghiere esistenti B/2", approvato con deliberazione di Giunta regionale n. ****/2003 *in parte qua*, ove interpretabile nel senso seguito dal Comune.

La ricorrente ha chiesto altresì il risarcimento dei danni derivanti dall'asserita illegittimità dei provvedimenti impugnati o, comunque, per lesione del legittimo affidamento qualificato.

2. Con il ricorso n. ****/2020, la società **** **** ha impugnato i provvedimenti sopra indicati deducendo i seguenti motivi:

I. violazione degli art. 41 della Costituzione, 1 e 24 e 25 della legge regionale n. 11/2013.

Eccesso di potere sotto il profilo del difetto di motivazione;

II. violazione dell'art. 21 nonies l. n. 241 del 1990 s.m.i. Difetto di presupposto e carenza di potere. Insussistenza della falsità. Violazione del principio di affidamento;

III. violazione dell'art. 21 nonies l. n. 241 del 1990 s.m.i.. Difetto di presupposto e carenza di potere. Consumazione del potere per essere stato esercitato dopo un lasso tempo irragionevole e comunque superiore ai mesi 18;

IV. violazione dell'art. 21 nonies l. n. 241 del 1990 s.m.i. Difetto di presupposto e carenza di potere e ingiustizia manifesta. Difetto di accertamento con sentenza passata in giudicato della condotta.

3. Con il ricorso r.g. n. ****/2021, la ricorrente ha sollevato i seguenti motivi:

1. Violazione dell'art. 41 Cost.; degli artt. 1, comma 2-bis, 6 e 10 bis l. n. 241/1990; dell'art. 7, comma 1, d.p.r. n. 160/2010; degli artt. 1, 24 e 25 l.r. n. 11/2013. Eccesso di potere per difetto di motivazione. Violazione del principio partecipativo e dei doveri istruttori della p.a.

2. Violazione degli artt. 1, comma 2-bis, 6 e 10-bis l. n. 241/1990; dell'art. 7, comma 1, d.p.r. n. 160/2010. Violazione del principio partecipativo e dei doveri istruttori della p.a. Eccesso di potere per difetto di presupposto.

3. Eccesso di potere per difetto di presupposto. Violazione degli artt. 1, comma 2-bis, 6 e 10-bis l. n. 241/1990; dell'art. 7, comma 1, d.p.r. n. 160/2010; dell'art. 16, comma 4, lett. d-ter), d.p.r. n. 380/2001; dell'art. 5 l.r. n. 55/2012. Violazione del principio partecipativo e dei doveri istruttori della p.a.

4. *Violazione degli artt. 1, comma 2-bis, 6 e 10-bis l. n. 241/1990; dell'art. 7, comma 1, d.p.r. n. 160/2010; dell'art. 3 l.r. n. 55/2012. Violazione del principio partecipativo, dei doveri istruttori della p.a. e del principio di proporzionalità.*

5. *Violazione degli artt. 1, comma 2-bis, 6 e 10-bis l. n. 241/1990; dell'art. 7, comma 1, d.p.r. n. 160/2010; dell'art. 3 l.r. n. 55/2012. Violazione del principio partecipativo e dei doveri istruttori della p.a.*

6. *Violazione dell'art. 7 d.p.r. n. 160/2010; dell'art. 3 l.r. n. 55/2012; dell'art. 38, comma 3, lett. b), d.l. n. 112/2008.*

4. L'impugnata sentenza del T.a.r. per il Veneto n. 2557/2024 ha riunito preliminarmente i due ricorsi e li ha respinti. Ha respinto, altresì, le domande risarcitorie proposte e ha compensato le spese del giudizio.

In particolare, il giudice di primo grado, quanto al ricorso n. ***/2020 r.g., ha respinto il primo motivo perché, a suo avviso, albergo “tradizionale” e r.t.a. configurerebbero due diverse destinazioni d'uso, pur trattandosi di due *species* del medesimo *genus* (ossia quello delle strutture ricettive alberghiere): l'art. 17 delle n.t.a. del P.R.G. dunque sarebbe «*in linea con la regola posta dal d.p.r. n. 380/2001*», secondo cui «*il mutamento di destinazione d'uso [...] all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito [...] ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni*».

L'adito T.a.r. ha altresì esaminato e respinto con motivazione unitaria i quattro motivi articolati in relazione all'illegittimità dell'autotutela. Invero, l'asseverazione di conformità urbanistica, ineludibilmente incorporata all'istanza di permesso di costruire, si configurerebbe alla stregua di una “falsa dichiarazione” che avrebbe consentito al Comune di superare il termine di diciotto mesi a disposizione.

Sotto questo profilo, la sentenza di primo grado ha motivato nel senso che la «*erroneità dei presupposti per il rilascio del provvedimento ampliativo non sia imputabile neanche a titolo di colpa concorrente*» al Comune, sicché ha ritenuto che l'istante abbia sviato

l'attività istruttoria dell'amministrazione non facendo percepire, esclusivamente a causa della condotta tenuta, il presupposto ostativo al rilascio del titolo edilizio.

Il primo giudice ha altresì giudicato prevalenti le ragioni di interesse pubblico sottese all'esercizio dell'autotutela addotte dal Comune rispetto all'interesse dell'appellante alla conservazione dell'assetto regolatorio fissato dal titolo edilizio originariamente conseguito.

Conseguentemente, il primo giudice ha respinto la domanda risarcitoria proposta in via principale, perché presupponente l'illegittimità dell'atto impugnato.

È stata respinta anche la domanda risarcitoria proposta in via subordinata perché l'istante avrebbe indotto in errore l'amministrazione.

In relazione al ricorso n. r.g. ****/2021, la sentenza impugnata lo ha respinto motivando nel senso che *«vanno anzitutto richiamate le considerazioni sopra svolte in ordine alla legittimità dell'atto di secondo grado, di cui al primo ricorso, che conduce a escludere il fondamento della pretesa in ordine alla richiesta di variante, anch'essa in contrasto con le norme urbanistiche ed edilizie»*. Con la motivazione citata la sentenza ha ritenuto, pertanto, che la ricorrente sia onerata dalla formale sostituzione delle tavole progettuali allegate all'istanza di variante in ottemperanza al provvedimento di autotutela, nonostante la ricorrente avesse espressamente dichiarato che tale adempimento non comportasse né acquiescenza, né rinuncia alla variante, bensì conformazione alla prescrizione nelle more della definizione dei giudizi instaurati.

La sentenza ha assorbito gli ulteriori motivi - dal secondo al quarto - e ha respinto il sesto motivo di ricorso con il quale era stato dedotto l'effetto delle preclusioni procedurali maturate nel procedimento, con l'effetto che residuava solo il calcolo del c.d. contributo straordinario, che la legge pone in capo al Comune.

5. La deducente ha appellato la sopra menzionata sentenza e ha, in primo luogo, depositato *ex art. 104, comma 2, c.p.a.* il verbale di operazioni peritali del 25 marzo 2025 svolte nell'ambito di una controversia civile pendente avanti il Tribunale di

Trieste, r.g. n. 3337/2021, da cui si dedurrebbe che l'amministrazione era perfettamente edotta che **** avesse chiesto di realizzare una r.t.a. composta esclusivamente da unità abitative, tanto da avere attentamente ponderato la questione del possibile contrasto tra il perseguimento di tale progettualità e il disposto di cui all'art. 17 delle n.t.a. del p.r.g.

Il Comune avrebbe originariamente concordato di sciogliere tale contrasto nei termini dedotti con il primo motivo del ricorso n. ****/2020 r.g., ossia concludendo che lo *ius superveniens* costituito dalla l.r. n. 11/2013 comportasse l'autorizzabilità del progetto presentato dal soggetto istante. In ogni caso, dal verbale si deduce che non sussisterebbe la falsa dichiarazione e l'istante non avrebbe indotto l'amministrazione in errore sicché il "ripensamento" sarebbe avvenuto oltre il termine previsto ex lege e comunque oltre un ragionevole termine.

5.1. L'appellante ha proposto in maniera critica rispetto alla sentenza appellata i seguenti motivi:

a) *Sul primo capo reiettivo, quanto all'art. 17 n.t.a. del p.r.g., sub §§ 9. e 10. di sentenza (primo motivo di ricorso n. ****/2020 r.g.).*

Il T.a.r. ha rigettato il motivo indicato in rubrica: l'appellante in primo grado aveva dedotto l'illegittimità o, comunque, l'inapplicabilità dell'art. 17, § 4.2., delle n.t.a. del p.r.g. in forza dello *ius superveniens* costituito dalla l.r. n. 11 del 2013 e, in particolare, dei suoi artt. 24 e 25, con conseguente violazione del principio di libera iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost. Ciò anche sotto il profilo dell'eccesso di potere, alla luce della *ratio* enucleata solo in sede di autotutela dal Comune, ossia impedire la proliferazione di c.d. "seconde case".

Secondo il T.a.r., ai sensi dell'art. 23, comma 1, l.r. n. 11 del 2013 l'insediamento «di nuove strutture ricettive è subordinato alla compatibilità dell'intervento con le previsioni urbanistiche comunali»: ciò posto, la riqualificazione della struttura da albergo

tradizionale a r.t.a. si connoterebbe per una variazione della destinazione d'uso, vietata dallo strumento urbanistico ove totalitaria e, cioè, non ossequiosa del contingente del 20%. Tale divieto risulterebbe congruente anche rispetto all'art. 23-ter del d.P.R. n. 380 del 2001.

La sentenza avrebbe omesso di affrontare le deduzioni dell'appellante, incentrate sul fenomeno di successione normativa.

Prima della l.r. n. 11/2013 le r.t.a. non erano legislativamente disciplinate. La categoria di destinazione d'uso delle "residenze turistico alberghiere" è del pari non espressamente prevista dal P.R.G. ampezzano: lo strumento urbanistico generale conosce, piuttosto, la «destinazione ricettiva» e distingue il territorio quanto a relativa zonizzazione in aree B/2A e B/2B, ai sensi dell'art. 17, § 1., entrambe concernenti, come da rubrica, le «strutture alberghiere». Si ribadisce che, ai sensi degli artt. 24 e 25, l.r. n. 11/2013, le r.t.a. sono, al pari dell'albergo tradizionale, una *species* del *genus* delle strutture ricettive alberghiere introdotta dalla medesima legge. Ciò che cambierebbe sarebbe esclusivamente la morfologia interna o la distribuzione dell'ospitalità in più fabbricati. La funzione, ossia quanto attiene alla nozione di "destinazione", rimarrebbe la medesima, vale a dire offrire ospitalità alberghiera.

Quanto all'eccesso di potere in relazione alla pretesa *ratio* di evitare la proliferazione "surrettizia" di seconde case per non-residenti, si tratterebbe di un interesse più che efficacemente tutelato da un'altra disposizione dell'art. 17 n.t.a., sub §§ 2.1. e 2.2. L'appellante ha infatti stipulato senza riserva alcuna la convenzione edilizia che già le ha fatto assumere ogni obbligo a presidio di tale interesse e non ne ha mai minimamente messo in discussione l'ottemperanza.

*b) Sul secondo capo reiettivo, quanto all'autotutela, §§ 12, 13 e 14 di sentenza (motivi secondo, terzo, quarto e quinto di ricorso n. ****/2020 r.g.).*

Il T.a.r. ha respinto i motivi proposti sull'illegittimità dell'autotutela, giudicando la dichiarazione resa dal progettista quanto a conformità urbanistica dell'intervento "falsa", perché contraria alla disposizione che sancisce un limite al contingente di unità con cucina fissato dall'art. 17 delle N.T.A., ma non verrebbe in rilievo una *"falsa dichiarazione"*, trattandosi piuttosto di un'asseverazione avente contenuto obbligatorio *ex lege* dovendo necessariamente essere corredata dal tale dichiarazione ai sensi dell'art. 20, comma 1, secondo periodo, d.P.R. n. 380 del 2001.

La tesi del progettista di **** coincideva con le deduzioni di cui al primo motivo del ricorso n. ****/2020 r.g.: persuaso della dirimente incidenza dello *ius superveniens*, egli ha dunque esposto già in sede preliminare il fulcro del progetto, traducendosi nella riqualificazione della struttura fatiscente in una r.t.a., necessaria per assicurare la futura sostenibilità di esercizio della nuova struttura. Assodato che gli Uffici concordavano su tale interpretazione, esclusivamente giuridica, è stata in buona fede presentata l'istanza, palesando con la massima evidenza possibile di cosa si trattasse.

Per il superamento del termine fissato dall'art. 21 *novies* l. n. 241 del 1990, è necessario *«che sussista una "falsa rappresentazione" dei fatti idonea ad indurre in errore l'amministrazione, ossia una rappresentazione di fatti divergente dalla realtà (quindi falsa, o anche solo parziale) di cui l'amministrazione non possa avvedersi nel corso di un'ordinaria istruttoria e che disveli, pertanto, un intento fraudolento o malizioso del richiedente, come tale non meritevole di tutela»*; *«di contro – al di fuori di tali ipotesi – ove risulti che l'erronea, incompleta o contraddittoria rappresentazione di dati di fatto fosse rilevabile dall'amministrazione nel corso dell'istruttoria, le suddette circostanze non possono condurre al superamento del termine ordinario per l'esercizio dell'autotutela»* così T.a.r. Veneto, Sez. II, n. §/2022 (citando Cons. Stato, Sez. III, n. 3422 e Sez. V, n. 2971/2021). In casi del genere, si discute di una diversa interpretazione delle norme urbanistiche e non certo di falsità.

L'amministrazione si è avveduta dell'asserita non conformità dell'intervento *«nell'ambito della ordinaria revisione delle pratiche edilizie»*: conseguentemente, a fronte della dichiarata e manifesta configurazione della struttura ricettiva recata dall'istanza di permesso di costruire, l'autotutela sarebbe dovuta intervenire prima della scadenza del termine massimo prefigurato dalla legge, anziché ben oltre, come accaduto.

Il termine sarebbe in ogni caso irragionevole atteso che il procedimento stesso si è protratto per diciassette mesi e undici giorni: 10 settembre 2018 - 21 febbraio 2020.

La sentenza impugnata, con una generica motivazione, ha ritenuto adeguato il complessivo bilanciamento tra interessi effettuato dal Comune giacché la regolare concorrenza nel mercato non è un interesse di cui è arbitro il Comune stesso, trattandosi di un piano regolatorio estraneo alle sue attribuzioni e distinto dal principio di imparzialità dell'amministrazione. L'eventuale fenomeno distorsivo del mercato immobiliare con surrettizia trasformazione di alberghi in seconde case è accadimento in radice precluso dagli obblighi cui sono assoggettati tutti i titolari di struttura ricettiva, sulla base della convenzione edilizia.

Peraltro, l'appellante contesta che una residenza turistico alberghiera con 14 unità abitative e 42 posti letto possa in qualsiasi modo intaccare il *«delicato equilibrio su cui si regge l'intero sistema ricettivo [...] del Comune»* o la regolare concorrenza nel mercato (i cui operatori asseritamente osservano compatti il contingente): secondo i dati del sistema statistico regionale, nel 2023 il Comune di **** ha registrato oltre 1mln di presenze turistiche, con ben 212.377 arrivi registrati nelle sole strutture ricettive alberghiere.

c) *Sul terzo capo reiettivo, quanto alla domanda risarcitoria proposta in via principale nel ricorso n. ****/2020 r.g., § 14 di sentenza.*

Il primo giudice ha respinto la domanda risarcitoria proposta in via principale perché l'accertata legittimità degli atti ne eliderebbe i profili di illiceità.

Tuttavia l'autotutela è intervenuta in ritardo e ha causato il fermo del cantiere sicché il danno sofferto appare ontologicamente sussistente, anche soltanto considerando l'*id quod plerumque accidit*, e l'appellante insiste per la sua liquidazione almeno in via equitativa.

*d) Sul quarto capo reiettivo, quanto alla domanda risarcitoria proposta in via subordinata nel ricorso n. ****/2020 r.g.*

Secondo la sentenza impugnata non si sarebbe configurato alcun affidamento incolpevole, posto che sarebbe stata **** a indurre in un determinante errore il Comune.

In primo luogo, l'appellante ha sostenuto di non avere rilasciato alcuna falsa dichiarazione, in secondo luogo, essa ha presentato un progetto che già aveva preliminarmente analizzato con il Comune, pervenendo alla condivisa conclusione che esso fosse autorizzabile sicché l'amministrazione avrebbe indotto nell'appellante un legittimo affidamento nel fatto di avere correttamente governato le disposizioni urbanistiche comunali. Il danno che è stato causato sarebbe difficilmente quantificabile, perché la struttura non è ancora in esercizio per cui l'appellante, anche sotto questo aspetto, ha chiesto la liquidazione in via equitativa.

*e) Sul quinto capo reiettivo, quanto all'automatico assorbimento dei motivi primo, secondo, terzo, quarto e quinto di ricorso n. ****/2021 r.g.*

Il T.a.r. ha ritenuto implicitamente assorbiti i motivi del ricorso n. ****/2021 r.g. in rubrica indicati in forza del previo rigetto del ricorso n. ****/2020 r.g.

Si tratta di rigetto determinato dagli *errores in iudicando* sopra criticati: pertanto tali motivi sono stati riproposti (vedi *infra*).

*f) Sul sesto capo reiettivo, sulle preclusioni maturate in ordine all'istanza di variante al p.d.c., § 17. di sentenza (sesto motivo di ricorso n. ****/2021 r.g.).*

La sentenza impugnata ha erroneamente ritenuto che non si sia formato il silenzio significativo. Ad avviso del Tar, al cospetto dell'asserita «grave carenza documentale e [del]la violazione di norme tecniche» non potrebbe essersi formato alcun silenzio significativo. Dunque alcuna preclusione potrebbe maturare se non a fronte dell'assoluta completezza documentale e dell'integrazione di tutti i presupposti sostanziali.

Tuttavia, secondo il più recente orientamento della giurisprudenza amministrativa, il silenzio assenso si formerebbe anche quando l'attività oggetto del provvedimento di cui si chiede l'adozione non sia conforme alle norme sicché la circostanza che l'istanza, nel caso in esame, fosse eventualmente carente, sostanzialmente (per presunta difformità dal paradigma legale) oppure formalmente (per presunta incompletezza del corredo), risulterebbe irrilevante per la formazione del silenzio assenso.

*g) Riproposizione dei motivi assorbiti (primo, secondo, terzo, quarto e quinto) di cui al ricorso n. ****/2021 r.g.*

g.1) Violazione dell'art. 41 Cost.; degli artt. 1, comma 2-bis, 6 e 10-bis l. n. 241/1990; dell'art. 7, comma 1, d.p.r. n. 160/2010; degli artt. 1, 24 e 25 l.r. n. 11/2013. Eccesso di potere per difetto di motivazione. Violazione del principio partecipativo e dei doveri istruttori della p.a.

In sede di comunicazione dei motivi ostativi, il Comune ha affermato che «l'intervento contrasta con lo strumento urbanistico vigente e in particolare con l'art. 17 delle n.t.a. del p.r.g., dal momento che il progetto prevede la realizzazione di unità turistico alberghiere in quota eccedente rispetto alla soglia massima del 20% fissata da detta norma».

Nelle osservazioni l'appellante aveva evidenziato il rapporto diacronico tra l'istanza di variante e il provvedimento di autotutela, nonché la prescrizione recata da quest'ultimo di sostituire le originarie tavole di progetto con nuove recanti un

numero totale di r.t.a. conforme al contingente asseritamente imposto dall'art. 17 n.t.a., poi ottemperata (doc. 16 dei ricorsi in primo grado).

Si osservò pertanto che l'istanza fosse non contrastante con il contingente di r.t.a. ex art. 17 n.t.a., perché, per effetto della avvenuta sostituzione delle tavole, in conformazione alla prescrizione del Comune, del contenuto del p.d.c. variando, l'intervento già assentito non aveva più a oggetto 14 r.t.a. Dall'osservazione è scaturito il primo e il secondo motivo di diniego, fondati sulla mancata corrispondenza tra gli elaborati di progetto presentati in istanza di variante e gli elaborati di progetto presentati successivamente, nonché sulla conseguente violazione del contingente di r.t.a. recato dall'art. 17 n.t.a.

Ciò posto, e considerato che si tratta qui di un'istanza di variante a p.d.c. rilasciato ed efficace, è evidente che le tavole di riferimento fossero ormai quelle sostituite, fatto salvo l'effetto dell'eventuale accoglimento del primo ricorso.

La conduzione del procedimento deve essere improntata a buona fede e leale collaborazione, ai sensi dell'art. 1, comma 2-bis, l. n. 241/1990: tale generale canone trova poi specificazione in precisi doveri istruttori.

g.2) Violazione degli artt. 1, comma 2-bis, 6 e 10-bis l. n. 241/1990; dell'art. 7, comma 1, d.p.r. n. 160/2010. Violazione del principio partecipativo e dei doveri istruttori della p.a. Eccesso di potere per difetto di presupposto.

Ai sensi dell'art. 17 n.t.a., §§ 2.1. e 2.2., l'intervento in zona B/2 del p.r.g. è «assoggettat[o] alla stipula e alla intavolazione di una convenzione tra il Comune e il proprietario dell'immobile diretta a garantire il mantenimento in esercizio dell'attività alberghiera». Una volta annullato il p.d.c. n. ****/2017, il Comune si limitò a esigere dalla ricorrente la sostituzione delle tavole di progetto entro sessanta giorni, paventando, in caso contrario, l'inattestabilità dell'agibilità dell'edificio.

A fronte di ciò, e in radicale difetto di qualsiasi previa prospettazione della necessità di modifica della convenzione già stipulata, il Comune ha elevato tale circostanza a motivo di diniego della variante.

Tuttavia attenendo la convenzione alla sola fase successiva al completamento dei lavori, non è indefettibilmente necessaria la sua modifica prima di quel momento, posto che una convenzione esiste ed è efficace tra le parti, impegnando in ogni caso ***** a conservare l'unitarietà strutturale, funzionale e gestionale della struttura ricettiva: essa poteva essere comunque pretesa in sede di richiesta di integrazioni.

g.3) Eccesso di potere per difetto di presupposto. Violazione degli artt. 1, comma 2-bis, 6 e 10-bis l. n. 241 del 1990; dell'art. 7, comma 1, d.P.R. n. 160 del 2010; dell'art. 16, comma 4, lett. d-ter), d.P.R. n. 380 del 2001; dell'art. 5 l.r. n. 55 del 2012. Violazione del principio partecipativo e dei doveri istruttori della p.a.

In sede di comunicazione dei motivi ostativi, il Comune evidenziò l'assenza del calcolo del contributo perequativo di cui all'art. 16, comma 4, lett. d-ter), d.p.r. n. 380/2001, da ritenersi dovuto, essendo la variante richiesta in deroga allo strumento urbanistico, ai sensi dell'art. 3 l.r. n. 55/2012. A fronte delle osservazioni, il Comune ha elevato a motivo di diniego l'assenza in istanza di elementi che consentissero di calcolare il contributo perequativo, risultando «per l'amministrazione impossibile determinare il contributo in misura appropriata, correndosi così il rischio che l'Ente abdichi a un suo diritto, a cagione dell'insufficienza dei documenti dimessi dall'istante». Tuttavia, non sarebbe comprensibile la ragione per cui il Comune non ha ritenuto di confrontarsi con l'istante chiedendo gli elementi utili per calcolare l'importo del contributo perequativo, di cui esso stesso avrebbe di conseguenza potuto beneficiare «per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento».

g.4) *Violazione degli artt. 1, comma 2-bis, 6 e 10-bis l. n. 241 del 1990; dell'art. 7, comma 1, d.P.R. n. 160/2010; dell'art. 3 l.r. n. 55 del 2012. Violazione del principio partecipativo, dei doveri istruttori della p.a. e del principio di proporzionalità.*

Quale quinto e sesto motivo di diniego il Comune ha opposto all'appellante che le esigenze sottese alla richiesta di ampliamento in deroga allo strumento urbanistico non sarebbero state esposte in guisa sufficientemente analitica da consentirne il vaglio discrezionale riservato al Consiglio comunale. L'amministrazione ha inoltre affermato che **** avrebbe asserito che tali esigenze risulterebbero «*indifferenti per l'Ente*», circostanza non veritiera.

La ricorrente, in realtà, aveva osservato (doc. 18 del ricorso n. ****/2021 r.g.) che le esigenze produttive sottese all'istanza erano «*state rappresentate in sede di relazione tecnica illustrativa, pp. 3 e 4, allegata all'istanza di variante*», evidenziandone comunque la differenza tra gli interventi, rispettivamente, ex art. 2 ed ex art. 3 l.r. n. 55/2012: ciò perché, in comunicazione dei motivi ostativi (doc. 17 del ricorso n. ****/2021 r.g.), era stata addotta la necessità di esporre «*esigenze produttive che possono essere soddisfatte solo con l'ampliamento*».

L'art. 3 l.r. n. 55/2012 stabilisce che sono soggetti al procedimento unico s.u.a.p., «*previo parere del Consiglio comunale, gli interventi che comportano ampliamenti di attività produttive in difformità dallo strumento urbanistico*». La disposizione, quindi, definisce un procedimento *ad hoc* per l'ottenimento di tale titolo che, rispetto all'ordinario procedimento ex art. 7 d.p.r. n. 160/2010, prevede la deliberazione del Consiglio comunale. Essa, testualmente, non prescriverebbe alcuna necessità di dimostrazione – analitica o meno – delle esigenze produttive che fondano l'istanza, a differenza degli interventi ex art. 2 l.r. n. 55/2012, che sono ampliamenti fino al 50% della superficie esistente, non configuranti variante allo strumento urbanistico, soggetti alla (sola) disciplina dell'art. 7 d.p.r. n. 160/2010; tali ultimi

interventi di ampliamento, tuttavia, devono risultare *«indispensabili per adeguare le attività a obblighi derivanti da normative regionali, statali o comunitarie»*.

La ricorrente ammette che le istanze di ampliamento ex art. 3 l.r. n. 55/2012 debbano essere assistite dall'esposizione delle ragioni sottese, dal momento che in procedimento è previsto che si esprima il Consiglio comunale.

Tuttavia, l'appellante ritiene di avere compiutamente rappresentato – sia nell'istanza (doc. 20 del ricorso n. ****/2021 r.g.), sia in sede di osservazioni (doc. 18 del ricorso n. ****/2021 r.g.) – le esigenze produttive a fondamento dell'istanza; né esse possono ritenersi insufficienti, specie con riguardo alla concreta consistenza dell'ampliamento richiesto (docc. 20 e 21 del ricorso n. ****/2021 r.g.).

Nel caso in esame, l'aumento delle unità abitative sarebbe necessario per mantenere l'attività sostenibile anche rispetto alla sopraggiunta autotutela, per agganciare adeguate economie di scala.

g.5) *Violazione degli artt. 1, comma 2-bis, 6 e 10-bis l. n. 241/1990; dell'art. 7, comma 1, d.P.R. n. 160/2010; dell'art. 3 l.r. n. 55/2012. Violazione del principio partecipativo e dei doveri istruttori della pubblica amministrazione.*

Quale settimo motivo di diniego il Comune ha opposto all'appellante che l'intervento oggetto dell'istanza non risulterebbe assentibile perché l'incremento di volumetria richiesto farebbe *«riferimento allo stato di progetto autorizzato con il p.d.c. n. ****/2017, in luogo dell'edificio esistente»*. A fronte delle osservazioni, l'amministrazione ha replicato affermando che testualmente l'art. 3 l.r. n. 55/2012 implica il *«concetto di “esistente”*» e, trattandosi di norma derogatoria, essa sarebbe di stretta interpretazione. Secondo l'appellante, al contrario, l'interpretazione prospettata dal Comune condurrebbe alla farraginoso conseguenza per cui la ricorrente potrebbe chiedere l'ampliamento solo una volta realizzato il manufatto

di cui al p.d.c. n. *****/2017, segmentando inutilmente l'intervento in due distinti momenti.

6. Il Comune di **** si è costituito in giudizio e – dopo aver ripercorso in punto di fatto le vicende del complesso iter amministrativo che ha preceduto gli impugnati provvedimenti - ha sostenuto l'assenza dei presupposti di cui all'art. 104 comma 2 c.p.a. per l'ingresso dell'asserito mezzo di prova sopravvenuto nel presente giudizio di appello.

Segnatamente, l'ingresso in appello di documenti *stricto sensu* nuovi, in quanto materialmente sopravvenuti, è consentito solo ove la parte dimostri la loro indispensabilità ai fini della decisione ovvero di non averli potuti proporre, senza colpa, nel giudizio di primo grado. Nel caso in esame, il documento depositato per la prima volta in grado di appello non riveste carattere di indispensabilità, trattandosi di una mera dichiarazione verbale *de relato* resa dall'attuale Responsabile dell'ufficio comunale, che è divenuto tale ben dopo l'adozione dei titoli contestati in giudizio, che recano la firma dell'architetta Silvia Balzan, a cui è subentrato il tecnico Garramone dopo l'avvicendamento di altri soggetti responsabili. Il citato geometra, da quanto risulta dagli atti, non era neppure il soggetto responsabile del procedimento di autotutela, sempre condotto in prima persona dall'architetto Silvia Balzan; e neppure aveva alcun potere di impegnare l'Ente o i precedenti responsabili dell'Ufficio con le proprie postume dichiarazioni.

La dichiarazione, resa nel verbale del CTU di altra causa, non avrebbe i caratteri della indispensabilità. In ogni caso si tratterebbe di una mera dichiarazione personale, frutto di una personale elaborazione postuma di fatti non nella immediata sfera di conoscibilità del geom. Menzionato. Il permesso del 2017, invero, era stato rilasciato solo in ragione dell'asserita compatibilità, dichiarata dal tecnico di ****, dell'intervento con le norme di Piano.

6.1. La difesa del Comune ha altresì contestato nel merito i motivi d'appello sostenendo, in sintesi, che:

a) vi è un rapporto di integrazione e coordinamento tra la pianificazione comunale e la legge regionale n. 11/2013, come si desume dall'art. 23, comma 1, laddove subordina la realizzazione di nuove strutture ricettive alla “*compatibilità dell'intervento con le previsioni urbanistiche comunali*”. La normativa regionale sul turismo fa dunque espressamente salvo il potere di pianificazione comunale, consentendo ai Comuni di disciplinare l'assetto del suolo in conformità alle scelte strategiche ritenute più idonee al perseguimento dei propri fini istituzionali. Le scelte programmatiche del Comune costituiscono espressione di ampia discrezionalità, sindacabile solo in caso di travisamento dei fatti o palese illogicità e irrazionalità apprezzabile *ictu oculi*. In ogni caso, la disposizione censurata, introdotta con P.R.G. del 2003 e dotata di immediata portata vincolante, non è stata impugnata dall'appellante.

La legittimità della prescrizione contenuta nell'art. 17 delle NTA del P.R.G. trova conferma nella sua piena coerenza con la disposizione di cui all'art. 23-ter del d.P.R. n. 380 del 2001. Quest'ultima, nella versione applicabile *ratione temporis*, dettava infatti una disciplina generale sui mutamenti di destinazione d'uso che faceva comunque salve le specifiche disposizioni (limitative) regionali o locali.

L'intero intervento di cui all'istanza dell'appellante si pone in aperto contrasto con il limite quantitativo prescritto dall'art. 17 delle NTA del P.R.G., poiché ambiva alla conversione della struttura preesistente in residenze turistico alberghiere, dotando il 100% delle camere di cucina (a fronte del 20% massimo consentito). L'iniziativa edilizia, tanto nella configurazione iniziale quanto nella successiva istanza di variante, violava la soglia del 20% di unità dotate di cucina, al fine di trasformare tutto l'albergo in una struttura completamente diversa, ponendosi in insanabile contrasto con la disciplina urbanistica comunale.

6.2. Attraverso l'art. 17 delle N.T.A. l'Amministrazione comunale ha inteso regolamentare il fenomeno della trasformazione degli alberghi esistenti in r.t.a., consentendone la conversione solo parziale e nel rispetto di un preciso contingente quantitativo. Il Comune ha dunque ammesso le r.t.a., ma entro certi limiti, al fine di preservare un preciso livello di offerta turistica, costituita da strutture alberghiere tradizionali, dotate di servizi e spazi comuni e di una gestione unitaria. Questa scelta è coerente con le scelte di fondo del P.R.G. orientato a preservare, nell'interesse generale della collettività, un'offerta ricettiva ancorata al modello alberghiero "tradizionale", all'interno del quale le r.t.a. rivestono uno spazio meramente residuale.

Non coglierebbe nel segno neppure la doglianza secondo cui le finalità pubblicistiche sottese alla prescrizione di cui all'art. 17 delle NTA di P.R.G. sarebbero già efficacemente garantite dalla convenzione urbanistica da sottoscrivere poiché la convenzione edilizia non è preordinata alla tutela dell'interesse collettivo nella sua accezione generale, esaurendosi, piuttosto, nella regolazione e nel bilanciamento di un diverso assetto di interessi, pubblico e privato, che tuttavia non esaurisce, né tantomeno surroga, la potestà pianificatoria dell'Amministrazione.

La convenzione, ai sensi del § 2.2 dell'art. 17 delle NTA di P.R.G. (da sottoscrivere anche laddove l'ampliamento riguardi un albergo "puro") è funzionale esclusivamente a *"garantire il mantenimento in esercizio dell'attività alberghiera"* ma non è deputata a perseguire la funzione di inibire trasformazioni edilizie idonee ad aggravare il carico urbanistico.

6.3. Il superamento del termine dei diciotto mesi per l'autotutela sarebbe legittimato dall'asseverazione infedele del tecnico comunale che avrebbe indotto il Comune in un errore incolpevole. Vi sarebbe stata una oggettiva divergenza tra la rappresentazione degli elementi descritti nel corredo documentale e la realtà.

6.4. Ai sensi del citato art. 21 *novies*, comma 2 bis, l. n. 241 del 1990 s.m.i., l'Amministrazione conserva il potere di intervenire in ogni tempo a fronte del "falso" commesso dal privato nella presentazione della pratica, giacché la mala fede del richiedente non consente il consolidamento di qualsivoglia situazione di vantaggio e, in particolare, impedisce che la previsione di legge possa essere piegata a un interesse individuale non meritevole di tutela.

Il Comune non sarebbe incorso in alcuna negligenza, essendo stato, al contrario, fuorviato dalla falsa asseverazione della Società e avendo così maturato una distorta percezione della realtà fattuale che l'ha indotto (a suo tempo) a rilasciare il permesso a costruire.

La posizione acquisita, proprio perché fondata su una falsa rappresentazione, non era degna di alcuna tutela giuridica.

6.5. In relazione al bilanciamento di interessi effettuato dall'Amministrazione sebbene il decorso del tempo imponga all'Amministrazione di motivare puntualmente le ragioni di interesse pubblico sottese all'annullamento in autotutela, ponderandole con gli interessi dei destinatari e dei controinteressati, siffatto onere sarebbe affievolito in presenza di preminenti interessi pubblici la cui tutela sia "autoevidente", al punto da potersi ritenere soddisfatto attraverso il richiamo alle pertinenti circostanze in fatto e il rinvio alle disposizioni violate.

Nel caso in esame, l'onere motivazionale è, inoltre, attenuato essendovi una rappresentazione di circostanze fattuali non veritiere da parte del privato, il quale non può vantare alcun legittimo affidamento alla conservazione dell'atto così ottenuto.

In ogni caso, il Comune non si è attestato sul mero richiamo al ripristino della legalità violata né su generiche considerazioni circa il regolare sviluppo edilizio del territorio (tant'è che tali aspetti assumono, nella diffusa motivazione, un rilievo soltanto ancillare) poiché nel provvedimento gravato, il Comune ha motivato

esplicitando l'esigenza che l'atto impugnato cessasse di produrre i suoi effetti, siccome confliggenti, in concreto, con la protezione attuale di valori pubblici specifici: l'onere motivazionale sarebbe stato pienamente adempiuto.

6.6. La domanda risarcitoria— oltre a non essere assistita dal necessario presupposto della illegittimità del provvedimento impugnato, sarebbe priva di supporto probatorio ex art. 2697, comma 1, c.c. applicabile per consolidato orientamento giurisprudenziale anche nel processo amministrativo.

L'appellante si sarebbe limitata ad enunciazioni generiche, non confortate da perizie o documenti idonei a dimostrare -né nell' *an*, né nel quantum- la sussistenza di un pregiudizio causalmente derivante dal provvedimento di parziale annullamento in autotutela del permesso di costruire.

Non potrebbe trovare accoglimento nemmeno la richiesta di liquidazione del danno in via equitativa non essendo stato neanche dimostrato l'*an debeatur*.

6.7. In relazione alla domanda di risarcimento del danno proposta, in via subordinata, per pretesa lesione dell'affidamento legittimo, il principio del legittimo affidamento opera esclusivamente laddove il comportamento della parte interessata, nel corso del procedimento o successivamente all'adozione dell'atto, non abbia indotto (o non fosse comunque idoneo ad indurre) in errore l'amministrazione procedente, mediante l'alterazione della realtà fattuale o la falsa prospettazione circa la sussistenza dei presupposti di legge, elementi sussistenti nel caso di specie.

In ogni caso, è insussistente la prova in ordine alla quantificazione del danno asseritamente patito.

L'appellante non avrebbe invero fornito alcun elemento volto a dimostrare quale concreto pregiudizio le deriverebbe dal poter realizzare una struttura alberghiera con il 20% di camere adibite a RTA, in luogo di una struttura ricettiva con il 100% di RTA.

6.8. Infondata sarebbe anche la contestazione della sentenza del T.a.r. per il Veneto nella parte in cui ha negato la sussistenza del silenzio-assenso sull'istanza di variante al permesso di costruire n. **** del 2017, a sua detta, invece, perfezionatosi in ragione sia del tempo trascorso per il perfezionamento dell'istruttoria sia del tardivo coinvolgimento del Consiglio comunale.

Secondo la difesa comunale la carenza documentale e la violazione delle norme tecniche hanno precluso in radice la configurabilità di un assenso *per silentium*.

Inoltre, il modulo del silenzio-assenso non è compatibile con la struttura procedimentale prevista dal d.P.R. n. 160 del 2010, cui pure si richiama la l.r. n. 55 del 2012 (Sportello unico per le attività produttive: SUAP).

La disciplina prevista dall'art. 7 D.P.R. n. 160 del 2010 non prevede ipotesi di formazione del silenzio assenso nel caso di sforamento dei tempi procedimentali, secondo la giurisprudenza prevalente. In ogni caso, nei procedimenti in cui il rilascio del titolo abilitativo è subordinato alla stipula di una convenzione coll'Ente locale (convenzione che, nel caso di specie, era doverosa tanto ai sensi dell'art. 5 della l. r. n. 55 del 2022, quanto ai sensi dell'art. 17 delle NTA di PRG, come sopra esplicitato), il modulo del silenzio assenso non può operare potendo trovare applicazione solo con riguardo al "momento provvedimento" successivo alla stipula della convenzione, relativo all'emanazione del titolo edilizio sulla base delle regole generali che presiedono alla sua formazione.

7. La sentenza avrebbe correttamente assorbito i motivi del ricorso n.r.g. ****/2021 poiché la variante progettuale condivideva con l'originario progetto la violazione dell'art. 17 delle N.T.A. del P.R.G., aspetto di carattere assorbente.

8. L'Amministrazione ha respinto la richiesta di variante perché dal progetto risultava chiaramente l'intento dell'appellante di realizzare una Residenza turistico alberghiera all'interno della quale ogni camera era dotata di cucina, in perdurante violazione dell'art. 17 delle N.T.A. di P.R.G. Pertanto, correttamente, con la

comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, l'amministrazione ha esplicitato di non poter procedere al rilascio del titolo. Il superamento del termine di trenta giorni per la richiesta di integrazioni documentali previsto dall'art. 7 del d.P.R. n. 160 del 2010 non inficerebbe, di per sé, un eventuale provvedimento di diniego (e la preventiva formalizzazione della comunicazione dei motivi ostativi).

8.1. Contrariamente rispetto a quanto sostenuto dall'appellante, alla modifica del progetto avrebbe dovuto necessariamente seguire la modificazione della convenzione urbanistica che la società istante non avrebbe richiesto. Conseguentemente sarebbe corretto il diniego della variante anche nella parte in cui è fondato anche sulla mancata modifica della convenzione urbanistica.

8.2. L'istante non avrebbe espresso in modo congruo le esigenze di ampliamento della Residenza turistico alberghiera e comunque la valutazione del Consiglio comunale è connotata da un'ampia discrezionalità, essendo esso tenuto ad accertare l'effettiva necessità della deroga, vagliandone l'ammissibilità anche rispetto alle previsioni del Piano che devono essere osservate e non possono essere modificate.

8.3. La norma regionale recata dall'art. 3 della l. r. n. 55 del 2012 si riferisce espressamente al concetto di "attività esistenti" che abbisognano, per poter continuare

e meglio rispondere alle loro crescenti esigenze, di spazi ulteriori, ma la norma non potrebbe essere applicata alle attività non esistenti e che ancora devono essere avviate. Nel caso di specie, l'attività di **** **** non è mai iniziata e l'istanza di variante sarebbe giustificata da una esigenza di ripensamento del modello di business iniziale ma tale esigenza non sarebbe stata adeguatamente rappresentata.

9. La parte appellante ha depositato memoria ex art. 73 c.p.a. e memoria di replica.

9.1. L'Amministrazione ha depositato memoria di replica.

10. Entrambe le parti hanno depositato istanza congiunta di passaggio in decisione della causa.

11. Alla udienza pubblica del 18 giugno 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

12. Giova ripercorrere i fatti di causa.

a) In data 30 dicembre 2016 l'appellante ha presentato istanza di rilascio del permesso di costruire ai sensi dell'art. 10 del TUE per la demolizione di un fabbricato esistente, la realizzazione di un nuovo fabbricato e la modifica della classificazione alberghiera in RTA 4 stelle con allegata Relazione tecnico illustrativa e gli elaborati grafici di progetto.

b) In data 19 settembre 2017 veniva stipulata la Convenzione tra l'istante e il Comune di **** ai sensi dell'art. 17 delle NTA del PRG, che prevede che il rilascio del permesso di costruire per l'esecuzione di interventi edilizi su edifici alberghieri sia subordinato alla stipula di una convenzione. Alla lettera h della Convenzione è previsto che *“Il progetto prevede infatti di trasformare l'attuale struttura alberghiera 'tradizionale' organizzata in camere, in una struttura alberghiera 'innovativa' organizzata in suites/appartamenti, identificabile nella tipologia della Residenza Turistico Alberghiera (RTA)”*.

c) In data 6 ottobre 2017 è stato rilasciato il permesso di costruire, previa emanazione dell'autorizzazione paesaggistica.

d) L'appellante ha comunicato l'inizio dei lavori che sarebbe avvenuto in data 30 luglio 2018.

e) In data 10 settembre 2018 il Responsabile dello Sportello unico attività produttive ha comunicato l'avvio del procedimento in autotutela ai sensi degli artt. 7 e segg. l. n. 241 del 1990, volto all'eventuale annullamento in autotutela del permesso di costruire n. **** del 2017. Segnatamente, l'ufficio rilevava che *“nell'ambito degli ordinari controlli sull'attività edilizia nel territorio comunale e nell'ambito della*

*verifica dei titoli edilizi in precedenza adottati, ha appurato che il progetto in questione, in potenziale violazione della normativa di riferimento, prevedrebbe la realizzazione di un complesso di “aparthotel”, tipologia ricettiva allo stato non prevista dalla strumentazione urbanistica del Comune di ****.”*

L'atto rilevava che la paventata destinazione di “aparthotel” risulterebbe in contrasto con le previsioni dell'art. 17, punti 2.2, 2.3, 4.2. NTA di PRG, che prevedono, rispettivamente, la possibilità di demolizione e ricostruzione dell'edificio a destinazione turistico ricettiva previa stipulazione e intavolazione di una convenzione tra il Comune e la proprietà, che garantisca il mantenimento in esercizio dell'attività alberghiera, nonché la possibilità di realizzazione di unità abitative dotate di servizio autonomo di cucina (RTA) nel limite massimo del 20% della ricettività autorizzata in termini di camere o suites e che dalla disamina degli elaborati progettuali, si evince che è stata prevista la realizzazione di 14 RTA e nessun'altra tipologia di camere, in asserito, palese contrasto con la normativa di Piano.

Pertanto – rilevato quanto previsto anche nella Convenzione sottoscritta – l'atto di comunicazione *ex art. 7 l. n. 241 del 1990* segnalava che *“a fronte degli evidenziati elementi, in ragione del lasso di tempo trascorso e dell'interesse pubblico sotteso al regolare sviluppo urbanistico ed edilizio del territorio, debba essere, in apposito procedimento e nel contraddittorio con le parti interessate, verificata la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 21 novies della legge n. 241 del 1990, per procedere all'annullamento in autotutela del permesso di costruire n. ****/2017, a fronte dei riscontrati vizi di legittimità.”*

Il menzionato atto disponeva altresì la sospensione dei lavori.

f) Con atto del 25 settembre 2018 la società confutava i dubbi di legittimità di cui all'atto del Comune del 10 settembre 2018.

g) Con atto di significazione del 3 maggio 2019 l'appellante rilevava che era decorso il termine *ex art. 21 novies l. n. 241 del 1990 s.m.i.* senza che il Comune

avesse emesso alcun altro atto e che il procedimento doveva considerarsi concluso e venuto meno l'effetto sospensivo dell'atto medesimo.

h) La società in data 30 maggio comunicava la ripresa dei lavori a fare data dal 3 giugno 2019.

i) In data 18 febbraio 2020 il Responsabile del procedimento ha emesso il provvedimento di annullamento parziale del permesso di costruire ritenendo a) *“di non condividere l'apporto procedimentale di **** dal momento che lo stesso si incentra prevalentemente sulla presunta illegittimità dell'art. 17 delle NTA del PRG, che non appare viceversa illegittimo perché in linea con il disposto della l.r. n. 11 del 2013, che non esclude affatto che un Comune, nell'ambito del proprio potere di pianificazione urbanistica, possa specificare quali forme di utilizzo ammettere all'interno della destinazione d'uso ricettiva”*; b) *che il permesso di costruire n. **** del 2017 in precedenza rilasciato deve assumersi illegittimo, giacché effettivamente contrastante con l'art. 17 delle NTA di PRG, nella misura in cui ha consentito, sulla scorta delle mendaci dichiarazioni del tecnico di ****, di destinare l'intero immobile ricavato dalla ricostruzione dell'albergo esistente ad aparthotel, quando, invece, la richiamata norma prevede che solo la quota del 20% della struttura possa avere tale specifica destinazione di residenza turistico-alberghiera, dovendo, per il resto, restare una struttura alberghiera tradizionale; CONSIDERATO, altresì, che sussiste l'ulteriore presupposto per procedere all'annullamento in autotutela del permesso di costruire n. **** del 2017, legato al momento temporale in cui interviene il provvedimento di secondo grado, giacché, nel caso di specie, il termine di diciotto mesi previsto dall'art. 21 nonies della legge n. 241 del 1990, può essere superato in ragione del fatto che il titolo è stato rilasciato in base alla falsa dichiarazione del progettista relativa all'affermata conformità dell'intervento con le previsioni urbanistiche vigenti*;

c) *che l'asseverazione del tecnico di **** attestava senza limiti o condizioni la piena conformità alla normativa vigente del progetto presentato e, dunque, anche sotto il profilo, emerso nella sua illegittimità solo in un momento successivo, riguardante il futuro utilizzo dell'intera struttura ricettiva come residenza turistico alberghiera*; d) *che sussiste l'interesse pubblico*

alla rimozione dell'atto illegittimo giacché: i) il permesso di costruire n. **** del 2017, consentendo di adibire l'intera struttura ricettiva a residenza turistico alberghiera compromette il delicato equilibrio su cui si regge l'intero sistema ricettivo, che è una componente essenziale della pianificazione urbanistica del Comune di ****; ii) il definitivo consolidamento del titolo costituirebbe un pericoloso precedente, perché potrebbe a questo punto essere invocato in moltissimi altri casi per superare le previsioni dell'art. 17 delle NTA del PRG, la cui vigenza, invece, il Comune intende ribadire e confermare, per non alterare il delicato equilibrio fra destinazioni di cui al punto precedente; iii) l'Amministrazione comunale intende, infatti, in ossequio alle scelte di politica urbanistica ormai consolidate da decenni, evitare ogni possibile fenomeno distorsivo del mercato immobiliare, reso possibile dai particolarissimi valori del mercato ampezzano, impedendo che le camere d'albergo si trasformino surrettiziamente in "seconde" case, come potrebbe facilmente avvenire se le residenze di carattere turistico, non più limitate nella percentuale del 20%, fossero sganciate da una gestione di tipo tradizionale della struttura ricettiva che le contiene; iv) il Comune non può ignorare le esigenze e gli interessi degli altri operatori alberghieri locali, ai quali i limiti posti dall'art. 17 delle NTA del PRG vengono fatti scrupolosamente osservare, e ritiene, perciò, di dover proteggere, per quanto di ragione, con l'annullamento parziale del titolo rilasciato alla società **** anche l'interesse pubblico alla regolare concorrenza del mercato ricettivo; v) il ripristino della legalità violata a fronte di un titolo che non poteva essere rilasciato è ulteriore ragione di pubblico interesse alla rimozione del titolo, tanto più laddove si consideri che il permesso n. **** del 2017 è stato rilasciato sulla scorta di una dichiarazione non corrispondente al vero."

l) Il citato provvedimento consentiva al privato di presentare entro il termine di sessanta giorni, nuove tavole progettuali sostitutive rispetto a quelle in atti, che riducano, con libera scelta d'impresa, nel limite del 20% delle camere e suites complessivamente presenti nella struttura il numero di residenze turistico alberghiere.

m) In data 21 aprile 2020 l'appellante, senza prestare acquiescenza al provvedimento di annullamento parziale, ha presentato le tavole progettuali inerenti all'intervento edilizio di cui al permesso di costruire n. ****/2017 siccome modificate secondo la prescrizione imposta dal Comune di **** con il provvedimento del 18 febbraio 2020.

n) Il 12 febbraio 2021 l'Amministrazione ha emesso il preavviso di rigetto del permesso di costruire in variante poiché il progetto in variante al Permesso di costruire n. ****/2017, presentato in data 20 febbraio 2020 e dunque prima della ricordata sostituzione delle tavole del progetto originario, chiede sia autorizzato l'ampliamento del ricostruendo fabbricato, in applicazione dell'art. 3 della l.r. n. 55 del 2012, partendo dal presupposto, che è stato invece contestato dal Comune, sia con la comunicazione di avvio del procedimento di autotutela che con il provvedimento di annullamento menzionato, che possa essere adibita a RTA la totalità delle camere della struttura ricettiva, mentre questo non è consentito dal citato art. 17 delle NTA del PRG. Pertanto il Comune ha sostenuto che non è consentito procedere all'ampliamento ai sensi dell'art. 3 l.r. n. 55 del 2012 poiché non vi è un edificio esistente alla data della presentazione della domanda.

o) In data 22 febbraio 2021 la società depositava le osservazioni con le quali confutava analiticamente i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza.

p) Con provvedimento del 2 aprile 2021 l'Amministrazione ha respinto l'istanza di variante al permesso di costruire originario.

13. Il Collegio, in conformità con il principio della “ragione più liquida” e alla possibilità di graduare l'esame dei motivi di ricorso in relazione alla loro assorbenza e alla loro pregnanza (cfr. sent. Ad. Plen. n. 5 del 2015) esamina prioritariamente il secondo motivo di ricorso riproposto al § 5 dell'atto di appello con il quale l'appellante ha censurato il capo reiettivo relativo alla legittimità del

provvedimento emesso in autotutela per violazione dell'art. 21 *novies* l. n. 241 del 1990 s.m.i.

In particolare, con il motivo di primo grado, ci si è doluti della violazione dell'art. 21 *novies* l. n. 241 del 1990 s.m.i., del difetto di presupposto e della carenza di potere e l'appellante ha sostenuto la mancanza della falsità nonché la violazione del principio di affidamento.

Con l'appello è censurata la parte della sentenza di primo grado con la quale si afferma che *“il titolo edilizio annullato era stato adottato sulla base della prospettazione progettuale del privato di conformità alla strumentazione urbanistica poi rivelatasi non veritiera”* giacché in merito alla realizzazione di unità abitative dotate di servizio autonomo di cucina nella misura del 100% della capacità ricettiva della struttura il progettista avrebbe attestato falsamente la conformità del progetto allo strumento urbanistico generale comunale.

Invero, non si tratterebbe di una “falsa dichiarazione” poiché il progettista avrebbe aderito ad una delle possibili interpretazioni delle norme e in particolare alla rilevanza dello *ius superveniens* di derivazione regionale; peraltro gli uffici comunali hanno dimostrato di aderire a tale prospettazione sia nella fase istruttoria sia con l'esplicitazione presente nella convenzione sia con il rilascio del permesso di costruire.

Inoltre, l'amministrazione non ha assunto iniziative in sede penale nei confronti del progettista dell'impresa come invece avrebbe dovuto se si fosse avveduta di una effettiva falsità della dichiarazione.

13.1. Il motivo è complessivamente fondato.

L'articolo 21 *novies* nella versione applicabile *ratione temporis* al caso in esame prevede che un provvedimento amministrativo illegittimo può essere annullato d'ufficio dall'organo che lo ha emanato o da altro organo previsto dalla legge, entro un termine non superiore a diciotto mesi dall'adozione del

provvedimento, tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati e motivando in relazione all'interesse pubblico.

Nel caso in esame, è incontestato tra le parti, oltre che risultante dagli atti, che l'amministrazione abbia annullato il permesso di costruire rilasciato all'istante oltre il termine dei diciotto mesi prescritto normativamente: come sopra richiamato il provvedimento di rilascio del permesso di costruire risale al 6 ottobre 2017 e l'amministrazione ha emanato il provvedimento di annullamento in data 21 febbraio 2020 dopo aver ricevuto le due richiamate note di riscontro alla richiesta di osservazioni *ex art. 7 l. n. 241 del 1990 s.m.i.*

L'eccezione normativa che l'amministrazione intende fare valere e che, in tale interpretazione, ha ottenuto l'avallo della sentenza impugnata consiste nella circostanza per cui il menzionato termine è superabile da parte dell'Amministrazione nel caso in cui il provvedimento favorevole sia basato su false dichiarazioni o atti mendaci.

Nel caso in esame, tuttavia tale ipotesi eccezionale per affermare la mancata consumazione del potere dell'Amministrazione non sussiste. Risulta invero che le tavole progettuali depositate dall'appellante come allegati al permesso di costruire raffiguravano chiaramente la presenza delle cucine previste in ciascuna unità immobiliare.

Né può ritenersi che configuri una falsa dichiarazione o una falsa rappresentazione dei fatti idonea a indurre in errore l'Amministrazione la dichiarazione del progettista con la quale è stato attestato che il progetto in esame è conforme alla disciplina urbanistica poiché la stessa disciplina urbanistica – oggetto delle censure contenute nel primo motivo – è elemento sulle quali le parti hanno fornito in giudizio opposte interpretazioni in relazione alla sussunzione delle residenze turistico alberghiere nella destinazione turistico alberghiera del PRG, sicché, nello specifico caso in esame, la dichiarazione di conformità del progettista non

costituisce una dichiarazione che abbia potuto trarre in inganno l'Amministrazione in fase istruttoria. E' semmai l'Amministrazione stessa il soggetto in capo al quale ricade l'onere di controllare e verificare – anche attraverso l'esame di tutti i documenti progettuali – se il progetto proposto sia conforme alle disposizioni del P.R.G. nonché di legge vigenti, secondo l'interpretazione dalla stessa ritenuta corretta. A ulteriore sostegno del fatto che la dichiarazione resa dal progettista non è stata nel caso in esame idonea a trarre in inganno l'amministrazione e determinante ai fini del rilascio del permesso di costruire vi è anche il contenuto della convenzione che l'Amministrazione ha sottoscritto, la quale, come sopra riportato, contiene una previsione che prevede la trasformazione totale dell'immobile da albergo tradizionale organizzato in camere in una struttura alberghiera innovativa organizzata in suites/appartamenti identificabile nella tipologia della Residenza turistico alberghiera (cfr. "Premesse" lettera h).

Detto elemento corrobora l'interpretazione dell'appellante per cui il Comune non ha avuto dubbi in relazione al fatto che l'interpretazione normativa da seguire fosse quella prospettata dalla società con la relazione e con gli allegati progettuali alla istanza di titolo edilizio e che soltanto in un secondo momento ha rimesso in discussione il titolo edilizio che, tuttavia, era stato rilasciato in base alla documentazione dalla quale si desumeva chiaramente l'intento dell'appellante, senza che possa ipotizzarsi una falsa rappresentazione.

Invero, la conclusione circa l'assenza di falsa dichiarazione corrisponde anche ad una condivisibile logica di interpretazione dell'art. 21 *novies* l. n. 241/1990 s.m.i. giacché una concezione ampia del concetto di falsa rappresentazione dei fatti renderebbe sostanzialmente priva di effetti la previsione del limite di tempo per l'adozione del provvedimento di annullamento in autotutela, poiché il potere di annullamento resterebbe nella disponibilità dell'amministrazione *sine die* ogni volta che l'istanza presentata dal privato sia priva dei presupposti per come interpretati

dall'Amministrazione successivamente al rilascio del provvedimento favorevole. Pertanto, perché si configuri una falsa rappresentazione non è sufficiente che il progettista abbia dichiarato la generica conformità del progetto alle norme vigenti ma è necessario che sia rappresentato uno stato di cose diverso da quello reale (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, sez. II, 3 gennaio 2025 n. 29, Cons. Stato, sez. IV, n. 6888/2025 e VI, n. 2728/2025).

14. La fondatezza del suesposto motivo assorbe la trattazione del motivo d'appello di cui al § 4 nonché della censura di cui § 5.1. relativa alla mancata esposizione delle "ragioni di interesse pubblico", essendo il provvedimento emanato in autotutela illegittimo e da annullare per violazione del termine ex art. 21 *nonies* l. n. 241 del 1990 s.m.i.

15. In relazione ai motivi riproposti del ricorso r.g. n. ****/2021, con il quale è stato impugnato il diniego opposto dal Comune all'istanza di variante al medesimo permesso di costruire parzialmente annullato in autotutela, in punto di fatto si rileva che l'istanza di variante presentata nelle more è preordinata a realizzare un ampliamento in sopraelevazione rispetto al titolo edilizio n. ****/2017.

15.1. In primo luogo, l'appellante si duole perché il primo giudice ha respinto il sesto motivo del ricorso n. ****/2021 poiché ha affermato che non si è formato il silenzio assenso giacché la documentazione presentata non era completa e non sarebbero state rispettate le prescrizioni edilizie. La sentenza parte dal presupposto che il silenzio assenso si formi soltanto in presenza della contestuale presenza di tutti gli elementi richiesti dalla legge, ossia degli elementi costitutivi della fattispecie di cui si deduce l'avvenuto perfezionamento. Sicché il silenzio assenso non si formerebbe nel caso in cui la fattispecie non sia conforma a quella normativamente prevista (cons. Stato, sez. VI, 21 gennaio 2020, n. 506).

15.2. Il Collegio, in linea generale, rileva che, come noto, tale impostazione è stata superata dall'orientamento di diverso segno di questo Consiglio di Stato inaugurato

con la sentenza Sez. VI, n. 5746 dell'8 luglio 2022, secondo il quale il silenzio assenso si forma con il solo decorso del termine previsto dalla legge anche se l'istanza del privato sia difforme rispetto alla disciplina vigente in materia urbanistico edilizia. In tal caso l'amministrazione, se il termine è decorso, non può legittimamente negare l'autorizzazione ma deve eventualmente, ove ne ricorrano gli altri presupposti e in particolare le ragioni di pubblico interesse, agire in autotutela.

Sotto questo profilo è pertanto corretta la ricostruzione effettuata dalla difesa dell'Amministrazione nella memoria del 18 maggio 2026.

15.3. Nel caso in esame, l'appellante sostiene che le disposizioni violate sarebbero quelle di cui art. 7 del d.P.R. n. 160 del 2010, dell'art. 3 l.r. n. 55 del 2012, dell'art. 38, comma 3, lett. h), d.l. n. 112 del 2008.

Invero, essendo stata l'istanza presentata il 20 febbraio 2020, l'amministrazione è rimasta silente e inerte sino alla comunicazione degli asseriti motivi ostativi del 12 febbraio 2021. Integrando, come prescritto, la disciplina di cui all'art. 7 d.P.R. n. 160 del 2010 con il disposto dell'art. 3 l.r. n. 55 del 2012, risulta che dal 25 maggio 2020 l'istanza deve intendersi «correttamente presentata», non essendo più possibile per il responsabile del procedimento chiedere integrazioni, ai sensi dell'art. 7, comma 1, d.P.R. n. 160 del 2010. Quindi, il responsabile del procedimento avrebbe dovuto adottare il provvedimento conclusivo entro il 24 giugno 2020 o, alternativamente, indire, (al più tardi) il 26 maggio 2020, una conferenza di servizi.

Nell'ipotesi di ulteriore inerzia, come nel caso di specie, si applicherebbe l'art. 38, comma 3, lett. h), d.l. n. 112 del 2008 vale a dire, dunque, che *«l'amministrazione procedente conclude in ogni caso il procedimento, prescindendo dal loro [i.e. degli altri enti] avviso»*.

Data l'ulteriore protrazione del contegno inerte serbato dall'amministrazione, si applicherebbe altresì l'art. 3, comma 2, l.r. n. 55/2012, che prevede che il parere del Consiglio comunale debba rendersi *«entro sessanta giorni dalla trasmissione dell'esito favorevole della conferenza di servizi o dell'istruttoria del responsabile S.u.a.p., decorsi inutilmente i quali si intende reso in senso positivo»*.

Non residuerebbe pertanto il potere del SUAP di chiedere integrazioni, né del Consiglio comunale di esprimersi negativamente sull'istanza.

15.4. Il motivo così articolato non è fondato.

Il modulo del silenzio-assenso non è compatibile con la struttura procedimentale prevista dal d.P.R. n. 160 del 2010, cui pure si richiama la l.r. n. 55 del 2012 (Sportello unico per le attività produttive: SUAP).

Il procedimento volto all'adozione del provvedimento unico ex art. 7, d.P.R. n. 160 del 2010 è scandito nelle seguenti fasi: il comma 1 assegna al SUAP il termine di 30 giorni dalla presentazione dell'istanza per la richiesta di eventuali integrazioni documentali; il comma 2 prevede che il provvedimento conclusivo del procedimento sia adottato entro 30 giorni *“decorso il termine di cui al comma 1”*; il comma 3 prevede che sia indetta una conferenza di servizi nel caso in cui sia necessario acquisire intese, nulla osta, concerti o assensi di diverse amministrazioni e che, scaduto il termine previsto dal comma 2, l'amministrazione procedente concluda comunque il procedimento, anche prescindendo dai pareri delle amministrazioni che non si sono espresse. Tale disciplina appare incompatibile con la previsione di cui all'articolo 20 l. n. 241 del 1990, poiché si prevede che l'amministrazione, all'esito del provvedimento, si pronunci espressamente.

In ogni caso, nei procedimenti in cui il rilascio del titolo abilitativo è subordinato alla stipula di una convenzione con l'Amministrazione, il modulo del silenzio assenso non può operare.

Invero, l'istituto acceleratorio del silenzio assenso si applica in relazione alla fase provvedimentale successiva alla stipula della convenzione, relativa all'emanazione del titolo edilizio sulla base delle regole generali che presiedono alla sua formazione. Solo con riferimento a tale fase, e non anche a quella convenzionale, può ritenersi operante il richiamo alla disciplina dell'art. 20 del d.P.R. n. 380 del 2001 e si può affermarne l'applicazione in termini generali, con riferimento sia all'emanazione espressa del permesso di costruire, sia alla sua formazione tramite silenzio assenso. Ne consegue che quest'ultimo potrebbe operare soltanto una volta che lo schema della convenzione sia stato preliminarmente approvato dall'organo consiliare e poi stipulato nelle forme proprie dell'atto negoziale, ma non quando detti adempimenti non siano stati effettuati.

In assenza di tale necessario presupposto non è possibile procedere all'emanazione del titolo edilizio, né a maggior ragione prospettarsi la sua formazione *per silentium*.

Nel caso in esame, lo schema di convenzione che è espressamente previsto ai sensi dell'art. 5 della l.r. n. 55 del 2022 e dell'art. 17 delle NTA di PRG non è stato sottoposto al vaglio del Consiglio comunale che deve avvenire entro sessanta giorni dalla specifica richiesta dell'Ufficio procedente.

Inoltre, la formazione del titolo *per silentium*, nell'ambito del procedimento SUAP in variante, è stato limitato al momento della conferenza di servizi e all'espressione dei pareri delle Amministrazioni coinvolte il meccanismo del silenzio significativo ex art. 14 e ss. della l. n. 241 del 1990.

Conseguentemente, non è maturato il silenzio assenso poiché la fase istruttoria non è stata completata.

15.5. Ai §§ 10. ss. (pagg. 26 ss.) dell'atto di appello sono riproposti i motivi non esaminati o comunque assorbiti in primo grado.

I motivi riproposti hanno ad oggetto le plurime motivazioni del provvedimento di reiezione del progetto di variante sicché il Collegio dà seguito al costante indirizzo

giurisprudenziale amministrativo (tra le molte cfr. Cons. Stato, Sez. III, 17 aprile 2024, n. 3480) secondo il quale, *“Per sorreggere l'atto plurimotivato in sede giurisdizionale è sufficiente la legittimità di una sola delle ragioni espresse, con la conseguenza che il rigetto delle doglianze svolte contro una di tali ragioni rende superfluo l'esame di quelle relative alle altre parti del provvedimento; pertanto, il giudice, qualora ritenga infondate le censure indirizzate verso uno dei motivi assunti a base dell'atto controverso, idoneo, di per sé, a sostenerne ed a comprovarne la legittimità, ha la potestà di respingere il ricorso sulla sola base di tale rilievo, con assorbimento delle censure dedotte avverso altri capi del provvedimento, indipendentemente dall'ordine con cui i motivi sono articolati nel gravame, in quanto la conservazione dell'atto implica la perdita di interesse del ricorrente all'esame delle altre doglianze”*.

15.6. Con il primo motivo riproposto sono dedotti *“violazione dell'art. 41 Cost.; degli artt. 1, comma 2-bis, 6 e 10-bis l. n. 241/1990; dell'art. 7, comma 1, d.p.r. n. 160/2010; degli artt. 1, 24 e 25 l.r. n. 11/2013. Eccesso di potere per difetto di motivazione. Violazione del principio partecipativo e dei doveri istruttori della p.a.”*.

L'appellante sostiene che l'amministrazione, in conseguenza del provvedimento di parziale autotutela sul permesso di costruire n. **** del 2017, avendo preso atto della sostituzione delle tavole di progetto nella precedente pratica, non avrebbe potuto negare il rilascio del permesso di costruire in variante. La formale inattualità delle tavole di progetto a corredo dell'istanza di variante è stata causata da atto autoritativo dell'amministrazione successivamente alla sua presentazione: la ricorrente ha subito l'atto autoritativo e vi ha ottemperato nei termini imposti.

L'asserita necessità di sostituzione delle tavole di progetto sarebbe stata in ogni caso immediatamente percepibile e non avrebbe potuto essere prospettata quale motivo di diniego: essa doveva semmai essere oggetto di tempestiva richiesta di integrazione, nel termine stabilito dall'art. 7 d.P.R. n. 160 del 2010.

Sotto un ulteriore profilo, il provvedimento di diniego è censurato anche laddove pone quale suo antecedente il provvedimento di parziale annullamento in

autotutela del permesso di costruire n. *****/2017, presupponendo esso la validità e l'efficacia dell'art. 17, § 4.2., NTA del PRG, che stabilisce un contingente del 20% per le unità abitative da adibirsi a residenze turistico alberghiere rispetto alla complessiva capacità ricettiva dell'albergo.

Tuttavia, il contingente del 20% per le unità abitative, in rapporto alla capacità ricettiva autorizzata in seno alla struttura alberghiera, prescritto dall'art. 17, nella prospettazione dell'appellante sarebbe superato dalla vigente normativa di rango legislativo, integrata dalla l.r. n. 11 del 2013. La disciplina regionale prevederebbe una categoria omogenea che s'imporrebbe alla programmazione urbanistica locale.

15.7. Il motivo è complessivamente infondato.

La comunicazione dei motivi ostativi al progetto in variante, recante la data del 12 febbraio 2021, ha spiegato di non poter procedere al rilascio del titolo giacché, con il progetto in variante al permesso di costruire n. *****/2017, è stato chiesto l'ampliamento del fabbricato da ricostruire in applicazione dell'art. 3 della l.r. n. 55 del 2012, partendo dal presupposto che possa essere adibita a residenza turistico alberghiera la totalità delle camere della struttura ricettiva mentre secondo la prospettazione del Comune questo non sarebbe consentito a mente dell'art. 17 delle NTA.

La circostanza che l'amministrazione non abbia inviato una richiesta di integrazione anziché la comunicazione dei motivi ostativi è dunque meramente formale e non inficia la parte sostanziale del provvedimento in relazione alla quale deve essere valorizzata la tesi dell'amministrazione.

La legge regionale n. 11/2013, laddove all'art. 23, comma 1, subordina la realizzazione di nuove strutture ricettive (quali che siano) alla *“compatibilità dell'intervento con le previsioni urbanistiche comunali”*, frase, questa, che non depone per il carattere derogatorio della legge rispetto alle disposizioni di piano comunali.

La normativa regionale sul turismo fa dunque espressamente salvo il potere di pianificazione comunale, consentendo ai Comuni di disciplinare l'assetto del suolo in conformità alle scelte strategiche ritenute più idonee al perseguimento dei propri fini istituzionali; ciò anche distinguendo (come fa, per l'appunto, il Comune di ****), all'interno della destinazione ricettiva "generale" alberghiera, tra residenze turistico alberghiere e strutture alberghiere ordinariamente intese, individuando così quali tipologie ammettere in certe (o in tutte) le aree del territorio (è peraltro scelta urbanistica riservata all'ente locale, come tale sindacabile entro i noti confini).

Nel caso in esame, la disciplina recata dall'art. 17 delle NTA del Comune di **** impedisce di passare da una destinazione d'uso alberghiera ad una di RTA ed è peraltro conforme con la regola posta dal d.P.R. n. 380/2001 all'art. 23 ter, che prevede limiti al mutamento d'uso urbanisticamente rilevante stabilendo al comma 1 bis: *"Il mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito, nel rispetto delle normative di settore, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni."*

Sotto distinto profilo, risultano anche infondate le doglianze riproposte al § 10.5 poiché l'art. 3 della l.r. n. 55 del 2012 che disciplina gli interventi in deroga allo strumento urbanistico generale, nel prevedere l'ampliamento in difformità dallo strumento urbanistico, si riferisce in modo espresso agli edifici "esistenti", ipotesi questa non sussistente nel caso in esame poiché l'edificio non era più esistente alla data della presentazione della domanda di variante. Invero la disposizione citata dev'essere interpretata in senso restrittivo poiché si tratta di una deroga posta in modo espresso alla regola generale.

15.8. Alla luce del richiamato orientamento giurisprudenziale relativo al provvedimento plurimotivato, si dà luogo all'assorbimento degli ulteriori motivi riproposti.

16. Alla luce delle suindicate motivazioni, l'appello dev'essere in parte accolto, con parziale riforma della sentenza impugnata e accoglimento del ricorso r.g. n. ****/2020 relativamente alla domanda di annullamento del provvedimento del 21 febbraio 2020, con il quale è stato annullato in autotutela il permesso di costruire n. ****/2017 del 6 ottobre 2017.

17. Le domande risarcitorie non sono idoneamente specificate nei loro presupposti fondamentali e non sono quantificate neanche in modo presuntivo, sicché devono essere respinte.

18. La complessità delle questioni esaminate giustifica la compensazione delle spese del doppio grado del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte, nei sensi di cui in motivazione e, in parziale riforma della sentenza impugnata, accoglie in parte il ricorso r.g. n. ****/2020 e, per l'effetto, annulla il provvedimento del 21 febbraio 2020, con il quale è stato annullato in autotutela il permesso di costruire n. ****/2017 del 6 ottobre 2017.

Respinge le domande risarcitorie.

Compensa le spese del doppio grado di giudizio tra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Silvia Martino, Presidente FF
Giuseppe Rotondo, Consigliere
Emanuela Loria, Consigliere, Estensore
Luigi Furno, Consigliere
Rosario Carrano, Consigliere

L'ESTENSORE

Emanuela Loria

IL PRESIDENTE

Silvia Martino