

Publicato il 01/06/2021

N. 04197/2021REG.PROV.COLL.  
N. 01287/2020 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 in appello numero di registro generale 1287 del 2020, proposto dalla Canalgrande s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Giorgio Orsoni e Mario Sanino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

il Comune di Venezia, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Iannotta, Nicoletta Ongaro e Nicolò Paoletti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

la Regione Veneto, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Franco Botteon, Andrea Manzi ed Emanuele Mio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

l'Agenzia del Demanio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n.12;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, Sezione Seconda, n. 1346 dell'11 dicembre 2019, resa tra le parti, concernente il diniego di un cambio di destinazione d'uso.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Venezia, della Regione Veneto e dell'Agenzia del Demanio;

Visto l'appello incidentale della Regione Veneto;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 aprile 2021, svoltasi in video conferenza ai sensi dell'art. 25 del decreto legge n. 137 del 2020, il consigliere Nicola D'Angelo;

Uditi, ai sensi dell'art. 25 del decreto legge n. 137 del 2020, per la società ricorrente, l'avvocato

Giorgio Orsoni, per il Comune di Venezia, l'avvocato Nicoletta Ongaro, per la Regione Veneto, l'avvocato Andrea Manzi e, per l'Agenzia del Demanio, l'avvocato dello Stato Fabio Tortora; Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. La società Canalgrande ha acquistato, in esito all'asta indetta dalla Regione Veneto in attuazione del piano per le dismissioni e la valorizzazione del patrimonio previsto dalla legge finanziaria regionale n. 7 del 2011, il "Palazzetto Balbi" ubicato nel Sestiere San Marco di Venezia, di proprietà della stessa Regione e dello Stato con quote rispettivamente dell'87,98% e del 12,02%.

1.1. In particolare, l'edificio di sei piani, di origine preottocentesca, con destinazione direzionale e già sede del Genio Civile, è stato ceduto mediante avviso pubblico, pubblicato sul BUR del 23 dicembre 2016, nel quale è prevista la possibilità di destinarlo anche ad attività recettive ed alberghiere, sia pure subordinatamente agli effetti del vincolo culturale gravante sullo stesso ai

sensi del d.lgs. n. 42/2004 (l'immobile è stato poi trasferito alla società Canalgrande con atto di vendita del 16 giugno 2017).

2. In data 29 giugno 2017 la società acquirente ha presentato un'istanza per il rilascio di un permesso di costruire per la ristrutturazione dell'edificio finalizzata al cambio di destinazione d'uso da direzionale a turistico-ricettivo.

2.1. Il Comune di Venezia, con provvedimento del 4 gennaio 2019, ha tuttavia respinto l'istanza, rilevando l'incompatibilità della nuova destinazione d'uso con le previsioni della variante al PRG per la Città Storica, adottata con delibera del Consiglio comunale n. 25 del 16 giugno 2017 ed approvata con delibera del Consiglio comunale n. 11 del 12 aprile 2018 (l'art. 21-*bis* delle NTA, introdotto dalla variante, ha infatti prescritto che, a far data dalla delibera di adozione, non fosse più ammesso l'utilizzo di edifici nella Città Storica per strutture ricettive, alberghiere o complementari a meno che gli stessi non fossero già legittimati a tale uso).

3. Il provvedimento di diniego del cambio di destinazione d'uso è stato quindi impugnato dalla Canalgrande dinanzi al Tar per il Veneto, con contestuale richiesta di risarcimento del danno derivante dal mancato svolgimento dell'attività ricettiva. Nel ricorso la società ha prospettato cinque motivi di gravame:

- con il primo, ha evidenziato che ai sensi della disciplina speciale in materia di piani di alienazione e valorizzazione dei beni di proprietà pubblica e, in particolare, degli artt. 26, comma 2 della legge regionale n. 30/2016 e 35, comma 3, della legge regionale n. 11/2010, l'inserimento di un bene di proprietà pubblica all'interno del Piano delle alienazioni e valorizzazioni, ne avrebbe determinato la destinazione urbanistica, con l'effetto di renderla immune a successive modifiche da parte dell'Amministrazione comunale, ove tale destinazione fosse già conforme allo strumento urbanistico vigente;

- nel secondo motivo, la ricorrente ha dedotto la violazione dell'art. 28 della legge regionale n. 11/2004 e dell'art. 26 della legge regionale n. 30/2016, nonché il vizio di eccesso di potere (la variante alla PRG relativa alla Città

storica, adottata il 16 giugno 2017 e approvata l'11 aprile 2018, non sarebbe stata applicabile all'immobile poiché la destinazione urbanistica del bene, che al momento dell'adozione della variante era ancora di proprietà pubblica, avrebbe potuto essere modificata solo con l'assenso degli enti proprietari;

- nel terzo motivo, la società ha prospettato che l'art. 21.1 delle NTA alla variante, nella parte in cui ha previsto l'inammissibilità dell'insediamento di nuove strutture turistico ricettive negli edifici che alla data di adozione "*non siano già legittimati a tale uso*", non sarebbe stato applicabile all'edificio, che doveva invece ritenersi legittimato in forza della destinazione impressa dal piano delle alienazioni e valorizzazioni;

- nel quarto motivo, la ricorrente ha censurato il diniego di permesso di costruire per vizi di invalidità derivata della presupposta variante al PRG della Città Storica;

- nel quinto, ha infine sostenuto che le limitazioni imposte dalla variante dovevano ritenersi operanti per l'edificio acquistato solo a partire dalla data di approvazione dello strumento urbanistico, in quanto, ai sensi dell'art. 28 della legge regionale n. 11/2004, le modifiche alle disposizioni urbanistiche relative a beni di proprietà pubblica, adottate prima dell'acquisizione del consenso, sarebbero state prive di efficacia.

4. Il Tar di Venezia, con la sentenza indicata in epigrafe, ha innanzitutto dichiarato irricevibile il quarto motivo di censura in ragione della tardività dell'impugnazione relativa alla variante della Città Storica, invece immediatamente lesiva (l'effetto prodotto dalla variante sarebbe stato assimilabile a quello che si determina in conseguenza delle scelte di zonizzazione per le quali vi è un onere di immediata impugnazione). Lo stesso Tribunale ha poi respinto nel merito gli altri motivi di ricorso, compensando le spese di giudizio.

5. Contro la suddetta sentenza, ha proposto appello la società Canalgrande sulla base di articolate censure sostanzialmente critiche delle ragioni che hanno indotto il Tar a respingere i motivi proposti in primo grado.

5.1. Violazione di legge – violazione art. **58** DL n. **112/2008**, convertito nella legge n. 133/**2008** – violazione art. 35 della legge regionale n. 11/2010 – violazione art. 26 della legge regionale n. 30/2016 – violazione degli artt. 21-*bis* e 21-*ter* delle NTA della variante al PRG per la città antica, come introdotti dalla delibera del Consiglio comunale n. 11/2018 – erronea interpretazione – eccesso di potere – difetto di istruttoria – travisamento dei fatti – motivazione inconferente – irragionevolezza – arbitrarietà – sviamento.

5.1.1. La società appellante contesta in primo luogo le argomentazioni del Tar in ordine al rigetto del primo motivo del ricorso introduttivo del giudizio. Lo stesso Tribunale non avrebbe considerato come, ai sensi del combinato disposto dell'art. 26, comma 2, della legge regionale n. 30/2016 e dell'art. 35, comma 3, della legge regionale n. 11/2010, l'inserimento di "Palazzetto Balbi" nel piano di valorizzazione regionale ne avesse già determinato la destinazione urbanistica, non modificabile dal Comune (in sostanza, il citato art. 26, laddove ha previsto che l'inserimento degli immobili nel Piano di valorizzazione e/o alienazione "*ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica*", avrebbe chiaramente indicato la destinazione urbanistica dell'edificio, in coerenza con quella già prevista a livello comunale a seguito della precedente variante del 2015 per la Città Antica: "*Unità edilizia di base residenziale preottocentesca originaria a fronte tricellulare*", con destinazione **d'**uso compatibile, tra l'altro, quella alberghiera).

5.1.2. Una diversa interpretazione, secondo la società ricorrente, farebbe venir meno la ragione dello speciale quadro normativo in materia, fondato sull'imprescindibile esigenza di salvaguardare le destinazioni **d'**uso impresse all'atto di inserimento del bene nel piano, con l'obiettivo di favorire l'interesse di terzi all'acquisto o alla valorizzazione. Principi questi ultimi rinvenibili anche nella presupposta normativa statale di cui all'art. 3-*bis* del **d.lgs.** 351/2001 e all'art. **58**, comma 2, del **d.l.** n. **112/2008**.

5.1.3. Sarebbe dunque sorto in capo al privato acquirente al termine della procedura un affidamento qualificato sulla permanenza dell'assetto urbanistico impresso all'atto dell'inserimento del bene nel piano pubblico ed in definitiva un vero e proprio vincolo alla pianificazione comunale.

5.1.4. D'altra parte, la Regione nel successivo bando di vendita avrebbe chiaramente manifestato

l'intenzione di alienare "Palazzetto Balbi" richiamando la scheda recante le possibili destinazioni d'uso previste dalla precedente variante al PRG per la Città Antica del Comune di Venezia, compresa quella turistica.

5.2. Violazione di legge – violazione art. 28 della legge regionale n. 11/2004 – violazione art.

26 della legge regionale n. 30/2016 – erronea interpretazione – eccesso di potere travisamento dei fatti – motivazione inconferente – irragionevolezza – arbitrarietà – sviamento.

5.2.1. L'appellante evidenzia di aver contestato il provvedimento comunale laddove, nel rigettare l'istanza di permesso di costruire, il Comune è giunto a modificare unilateralmente la destinazione urbanistica impressa al bene dalla Regione e dall'Agenzia del Demanio in violazione delle previsioni di cui all'art. 28 della legge regionale n. 11/2004 sull'iter concertato per la modifica della destinazione urbanistica di beni pubblici.

5.2.2. Erroneamente il Tar avrebbe considerato il bene non più pubblico all'atto del deposito della delibera di adozione della variante pur in presenza delle previsioni di cui al citato art. 28 in ordine all'esclusione del potere del Comune di modificare o limitare la destinazione dei beni pubblici da parte dell'Amministrazione comunale in assenza dell'assenso degli enti a cui gli stessi si riferiscono. In questo contesto, infatti non potrebbe assumere rilievo il solo atto di deposito della delibera dovendo invece tenersi conto delle fasi antecedenti relative alla sua adozione (delibera n. 25 del 15 giugno 2017), cioè quando il "Palazzetto Balbi" era ancora di proprietà pubblica.

5.3. Violazione di legge – violazione art. 21-bis delle NTA della variante al PRG per la città antica, come introdotto dalla delibera n. 11/2018 di approvazione della variante normativa n. 18 – erronea interpretazione – eccesso di potere – illogicità – difetti di presupposto.

5.3.1. La società ricorrente ha censurato il provvedimento di rigetto adottato dal Comune di Venezia per aver disatteso lo stesso art. 21-*bis* della variante, nella parte in cui faceva salvi gli edifici già legittimati all'uso ricettivo all'atto di sua adozione. Il Tar ha invece ritenuto infondato tale profilo in quanto l'edificio di cui è causa non avrebbe avuto una destinazione ricettiva da salvaguardare e comunque la previsione doveva leggersi nel senso che sarebbero stati salvi solo i beni oggetto di istanze già formalmente presentate al Comune.

5.3.2. Secondo parte appellante, le conclusioni del Tar non sarebbero corrette sia in relazione alla destinazione urbanistica impressa dal Piano di valorizzazione, sia in ragione della portata delle clausole di salvaguardia di cui agli artt. 21-*bis* e 21-*ter* della variante. Tali disposizioni, in particolare, regolerebbero due distinte fattispecie: l'art. 21-*ter* gli interventi che alla data di adozione fossero già *“oggetto di istanze, dichiarazioni, segnalazioni o comunicazioni finalizzate all'insediamento o ampliamento di attività ricettive alberghiere o complementari. Già formalmente presentate al Comune [...]”*; l'art. 21-*bis*, aggiuntivo rispetto al testo adottato, che contiene una integrazione *“...a partire dalla data di adozione della presente Variante non è ammesso l'utilizzo di edifici o parti di edifici che non siano già legittimati a tale uso, per l'insediamento o l'ampliamento di strutture ricettive alberghiere o complementari...”*. In sostanza, l'art. 21-*bis* non avrebbe potuto trovare applicazione in quanto non presente al momento del perfezionamento della procedura di gara.

5.4. Violazione di legge – violazione art. 58 del d.l. n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008 – violazione art. 28 della legge regionale n. 11/2004 – violazione art. 35 della legge regionale n. 11/2010 – violazione art. 26 della legge regionale n. 30/2016 – erronea interpretazione – eccesso di potere –

difetto di istruttoria – travisamento dei fatti – motivazione inconferente – irragionevolezza – arbitrarietà – sviamento.

5.4.1. La società appellante ha contestato nel giudizio di primo grado con il quarto motivo di ricorso

che la variante n. 25 del 15 giugno 2017, approvata con la delibera del Consiglio comunale n. 11 del 12 aprile 2018, comprendesse anche gli immobili inclusi in piani di valorizzazione. Il Tar ha tuttavia ritenuto irricevibile il motivo per tardività, in quanto la variante avrebbe avuto efficacia immediatamente lesiva, tale da renderla suscettibile di immediata impugnazione.

5.4.2. Secondo l'appellante, la conclusione del giudice di primo grado sarebbe infondata in quanto la percezione della lesività andava valutata alla luce della peculiare situazione in cui si trovava la stessa società nel corso di un'alienazione di un bene inserito in un piano di valorizzazione con apposita e specifica destinazione.

5.4.3. La lesività si sarebbe dunque manifestata solo ed esclusivamente nel momento in cui il

Comune ha rigettato, con il provvedimento del 4 gennaio 2019, l'istanza di permesso di costruire.

5.5. Violazione di legge – violazione art. 28 legge regionale n. 11/2004 – violazione art. 35 legge regionale n. 11/2010 – violazione art. 26 legge regionale n. 30/2016 – violazione artt. 21-*bis* e 21-*ter* delle NTA della variante al PRG per la città antica, come introdotte dalla delibera di Consiglio n. 11/2018 di approvazione della variante normativa n. 18 – erronea interpretazione – eccesso di potere – difetto di istruttoria – travisamento dei fatti – motivazione inconferente – irragionevolezza – arbitrarietà – sviamento.

5.5.1. La ricorrente ha anche impugnato il provvedimento di diniego in quanto non ha considerato come le limitazioni imposte dalla variante dovessero scattare per il “Palazzetto Balbi” solo al momento della delibera di sua approvazione, ai sensi dell'art. 28 della legge regionale n. 11/2004. Con la



conseguente riconduzione della domanda, presentata antecedentemente al 12 aprile 2018, nelle deroghe di cui all'art. 21-ter della stessa variante.

6. Il Comune di Venezia si è costituito in giudizio il 18 febbraio 2020, chiedendo il rigetto dell'appello, ed ha depositato una memoria il 9 marzo 2020.

7. La Regione Veneto si è costituita in giudizio il 19 febbraio 2020, chiedendo invece l'accoglimento del gravame, ed ha poi depositato un appello incidentale il 3 marzo 2020 nel quale ha contestato i capi della sentenza impugnata relativi al rigetto dei motivi di ricorso proposti in primo grado dalla società Canalgrande.

8. L'Agenzia del Demanio si è costituita in giudizio il 9 marzo 2020. L'Agenzia ha poi depositato una memoria il 28 maggio 2020 con la quale ha preliminarmente evidenziato di non potersi ritenere controinteressata sostanziale o formale in assenza di un interesse concreto alle sorti del provvedimento comunale impugnato. In ogni caso, ha confutato le argomentazioni dell'appellante ed ha eccepito che l'appello incidentale della Regione, intervenuta nella sostanza *ad adiuvandum*, doveva ritenersi inammissibile

9. La società appellante ha depositato una memoria il 1° giugno 2020.

10. Con ordinanza cautelare n. 3227 del 4 giugno 2020, questa Sezione ha accolto l'istanza di sospensione degli effetti della sentenza impugnata, presentata contestualmente al ricorso, con la seguente motivazione: *“Ritenuto che la controversia presenta caratteri di complessità e di novità, tali da richiedere la cognizione piena della fase del merito; anche alla luce di quanto è emerso nella discussione in camera di consiglio, l'interesse dell'appellante principale e quello dell'appellante incidentale risultano poter essere adeguatamente tutelati - a norma del combinato disposto degli artt. 55, comma 10, e 62, comma 2, c.p.a. - mediante una sollecita definizione della causa nel merito”*.

11. Il 15 marzo 2021 la società appellante, il Comune e la Regione hanno depositato memorie.

12. Parte appellante e la Regione hanno infine depositato repliche il 25 marzo 2021.

13. La causa è stata trattenuta per la decisione, ai sensi dell'art. 25 del decreto legge n. 137 del 2020, nell'udienza pubblica tenutasi in video conferenza il 15 aprile 2021.

14. Preliminarmente, il Collegio, anche in accoglimento dell'eccezione formulata dall'Agenzia del Demanio, dichiara inammissibile l'appello incidentale della Regione Veneto, in quanto quest'ultima risulta titolare di una posizione sostanziale equiparabile a quella di un interventore *ad adiuvandum*, impossibilitato pertanto a disporre del rapporto controverso in sede di appello salvo che per la legittimazione relativa ai capi della sentenza che abbiano negato la legittimazione o pronunciato sulle spese, circostanze queste ultime insussistenti nel caso di specie (cfr. *ex multis* e da ultimo Cons. Stato, sez. IV, n. 567 del 2020 e n. 5616 del 2017 comprensive dei richiami alle numerose Adunanze plenarie di riferimento).

15. Nel merito l'appello non è fondato.

16. La controversia in esame si pone all'interno di un quadro normativo definito dall'art. 58 del d.l. n. 112 del 2008, dall'art. 35 della legge regionale del Veneto n. 11 del 2010 e dall'art. 26 della legge regionale n. 30 del 2016.

16.1. In particolare, il citato art. 58 del DL n. 112 del 2008, convertito nella legge n. 133 del 2008, prevede la possibilità per le Regioni, i Comuni e gli altri Enti locali di individuare beni del loro patrimonio immobiliare al fine di valorizzarne la gestione anche mediante procedure di dismissione concretamente avviate previa adozione di un piano delle alienazioni e valorizzazioni nel quale sono elencati, d'intesa con lo Stato, gli immobili interessati.

16.2. Nella Regione Veneto, con l'art. 35 della legge finanziaria regionale n. 11 del 2010, sono state previste le disposizioni relative alla definizione del suddetto piano di alienazione e, per gli immobili regionali, è stata disposta la sua trasmissione al Comune per l'adozione di eventuali varianti allo strumento

urbanistico generale (cfr. comma 3 dell'art. 35). Con la legge regionale n. 7 del 2011 è stata concretamente disposta l'approvazione del suddetto piano.

16.3. Con la legge regionale n. 30 del 2016 (collegato alla legge di stabilità regionale 2017) sono state poi introdotte talune modifiche alla legge regionale n. 11 del 2010. In particolare, è stato previsto che il piano di valorizzazione e alienazione disponesse anche la destinazione urbanistica degli immobili ivi inseriti, nel rispetto della disciplina procedimentale di cui al citato articolo 35, comma 3 (in sostanza, qualora si prevede una nuova destinazione urbanistica dei beni inseriti, il piano è trasmesso al Consiglio comunale che può adottare una variante allo strumento urbanistico generale).

17. Alla luce delle disposizioni sopra ricordate, è stato quindi approvato il piano della Regione Veneto (delibera regionale n. 711 del 29 maggio 2017) che ha incluso, d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e con l'Agenzia del Demanio, il cd. "Palazzetto Balbi", situato nel centro storico di Venezia, tra le dismissioni relative al patrimonio immobiliare.

17.1. Quanto alla sua destinazione urbanistica, il piano e il successivo avviso d'asta pubblica n.185 del 15 dicembre 2006, hanno previsto, per lo stesso edificio, l'uso direzionale e residenziale, con l'astratta possibilità di altre destinazioni tra cui quella ricettivo alberghiera.

17.2. Peraltro, nel decreto regionale relativo all'avviso d'asta è stata indicata quale destinazione più appropriata "*quella espositiva/museale, direzionale, residenziale e commerciale*". L'uso ricettivo è stato considerato invece ammissibile solo a condizione che non comportasse la frammentazione degli spazi e un impatto notevole derivante dalle installazioni tecnologiche ed impiantistiche.

18. All'esito delle procedure di asta, la società appellante è risultata vincitrice e con atto di vendita del 16 giugno 2017 ha acquistato l'immobile. Con successiva istanza del 29 giugno 2017 ha poi chiesto il cambio di destinazione d'uso da direzionale a ricettivo alberghiero.

19. Il Comune di Venezia, con il provvedimento impugnato del 4 gennaio 2019, ha respinto l'istanza, rilevando l'incompatibilità della nuova

destinazione con le previsioni della variante al PRG per la Città Storica (di seguito VPRG), nel frattempo adottata con delibera del Consiglio comunale n. 25 del 16 giugno 2017 ed approvata con delibera del Consiglio comunale n. 11 del 12 aprile 2018.

19.1. In particolare, a seguito dell'introduzione con la variante dell'art. 21-*bis* alle NTA, non è stato più possibile, a far data dalla delibera di adozione, l'utilizzo di edifici nella Città Storica per strutture ricettive, alberghiere o complementari a meno che gli stessi non fossero già legittimati a tale uso (le ragioni di tale scelta urbanistica sono state collegate al progressivo abbandono da parte dei residenti del centro storico – cfr. delibera del Consiglio n. 25 del 2017 sub doc. 2 del fascicolo comunale di primo grado e art. 18 delle NTA del PAT approvato nel 2014).

19.2. Con la variante normativa n. 18 al VPRG intitolata “*Provvedimenti per la tutela e integrità fisica, funzionale e sociale della Città antica*”, adottata con la citata delibera del Consiglio comunale n. 25 del 15-16 giugno 2017 e poi approvata con delibera consiliare n. 11 del 18 aprile 2018 dopo le controdeduzioni alle osservazioni pervenute (nessuna da parte della società appellante), sono state infatti introdotte due disposizioni, entrambe rilevanti nel caso in esame: l'art. 21-*bis* (disposizioni per la tutela dell'integrità fisica, funzionale e sociale della città antica) e l'art. 21-*ter* (regime di salvaguardia e disposizioni applicative dell'art. 21-*bis*).

19.3. In concreto, l'art.21-*bis* ha previsto al primo comma: “*A parziale modifica delle previsioni del precedente art. 21 e della Parte III “Destinazioni d'uso compatibili” delle schede delle categorie tipologiche contenute nell'Appendice 1, per tutelare la Città Antica di Venezia dalla pressione turistica, dal proliferare incontrollato di attività ricettive, a discapito della residenza e dei servizi agli abitanti, e dalla perdita d'identità del patrimonio edilizio storico, a partire dalla data di adozione della presente variante non è ammesso l'utilizzo di edifici o parti di edifici, che non siano già legittimati a tale uso, per l'insediamento o ampliamento di strutture ricettive, alberghiere o complementari, di cui alla Legge regionale 14 giugno 2013, n. 11. Per le strutture ricettive già esistenti sono ammesse*”

*unicamente modifiche della tipologia di struttura all'interno della categoria di appartenenza (alberghiera o complementare), con esclusione delle strutture ricettive complementari con destinazione abitativa (bed & breakfast)''.*

L'art.21-ter ha invece indicato le misure di salvaguardia per l'applicazione dell'art. 21-bis, specificando che la stessa disposizione non si sarebbe dovuta applicare agli interventi che, alla data di adozione della variante, fossero stati oggetto di istanze, dichiarazioni, segnalazioni o comunicazioni finalizzate all'insediamento o ampliamento di attività ricettive alberghiere o complementari, già formalmente presentate al Comune, complete e corredate di tutti gli elaborati necessari, secondo le disposizioni di legge e regolamentari vigenti e comunque agli interventi relativi ad immobili inseriti nei piani comunali delle alienazioni e delle valorizzazioni.

20. Ciò premesso, l'esame dei motivi di appello, che nella sostanza ripropongono i cinque profili di doglianza prospettati in primo grado, deve innanzitutto partire dal profilo in rito relativo alla contestata dichiarazione del Tar di irricevibilità del quarto motivo (con il quale sono stati censurati taluni aspetti della VRPG).

20.1. Sul punto va confermata la statuizione di irricevibilità, in quanto, come rilevato dal giudice di primo grado, la variante era immediatamente lesiva perché inibiva il mutamento di destinazione d'uso dell'immobile di cui è causa, adibito a suo tempo (in via di fatto e diritto) a destinazione direzionale (uffici del Genio civile), impedendo così l'accoglimento della richiesta di attribuzione della destinazione recettiva.

20.2. D'altra parte, al momento della approvazione della variante (in relazione alla quale risulta tardivo anche il ricorso di primo grado), la società appellante aveva già presentato l'istanza di permesso di costruire facendo emergere un ben individuato interesse alla realizzazione dell'intervento costruttivo.

20.3. Di conseguenza la stessa doveva essere impugnata nel termine perentorio decorrente dalla pubblicazione sia dell'adozione che dell'approvazione, soprattutto per le prescrizioni generali introdotte, incidenti

direttamente sulla sfera giuridica dei proprietari degli immobili, in relazione alle quali i dinieghi dei titoli edilizi si atteggiano quindi quali atti interamente vincolati (cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 2782 del 2013, sez. V, n. 2534 del 2011, sez. IV n. 9375 del 2010, sez. IV, n. 765 del 2005; Ad. gen., parere n. 3240 del 6 dicembre 2012).

21. Negli altri motivi di appello, che possono essere trattati congiuntamente, la società ricorrente sostiene essenzialmente che:

- l'inserimento del "Palazzetto Balbi" nel Piano di valorizzazione regionale ne avesse già determinato la destinazione urbanistica, non modificabile dal Comune, e comunque fosse coerente con la pianificazione comunale a seguito della precedente variante n. 711 del 29 maggio 2017;
- il Comune è giunto a modificare unilateralmente la destinazione urbanistica impressa al bene dalla Regione e dall'Agenzia del Demanio in violazione delle previsioni di cui all'art. 28 della legge regionale n. 11 del 2004 sull'iter concertato per la modifica della destinazione urbanistica di beni pubblici;
- l'art. 21-*bis* delle NTA non avrebbe potuto trovare applicazione in quanto non presente al momento del perfezionamento della procedura di gara;
- le limitazioni imposte dalla variante dovessero operare solo al momento della delibera di sua approvazione, ai sensi dell'art. 28 della legge regionale n. 11 del 2004, con la conseguente riconduzione della domanda, presentata antecedentemente al 12 aprile 2018, nelle deroghe di cui all'art. 21-*ter* della stessa variante.

22. I profili di censura sopra ricordati sono tutti infondati.

23. In primo luogo va evidenziato come l'eventuale destinazione impressa dall'inserimento dell'edificio nel piano di valorizzazione regionale poteva avere effetto, ai sensi dell'art. 35 della legge regionale n. 11 del 2010, solo con riferimento agli immobili della stessa Regione (il "Palazzetto Barbi" è invece in comproprietà con lo Stato).

23.1. Peraltro, la variante allo strumento urbanistico che ne ha impedito il cambio di destinazione d'uso è stata adottata quando l'immobile non era più

di proprietà pubblica (avendo riguardo alla pubblicazione della delibera avvenuta in data 22 giugno 2017). In ogni caso, dalla data della sua adozione (avvenuta alle ore 2.25 della notte del 16 giugno 2017 – cfr. doc. 2 del Comune) non è stato più consentito l'utilizzo di edifici, che non fossero già legittimati a tale uso, per l'insediamento o ampliamento di strutture ricettive e alberghiere.

23.2. Di conseguenza, le prescrizioni contenute nei richiamati articoli 21-*bis* e 21-*ter* devono ritenersi prevalenti su ogni altra disposizione contrastante ovunque contenuta.

24. Né può essere d'ostacolo a tale interpretazione quanto evocato dall'appellante in ordine alla circostanza che, anche qualora l'immobile fosse transitato nella proprietà privata, avrebbe dovuto comunque trovare applicazione l'art. 28 della legge regionale n. 11 del 2004 sul preventivo assenso dello Stato o della Regione alla modifica delle destinazioni d'uso degli immobili pubblici (*“i comuni, successivamente al deposito del piano di assetto del territorio (PAT) e del piano degli interventi (PI) adottati, relativamente ad ambiti ed immobili demaniali o di proprietà di enti regionali, devono acquisire, in sede di conferenza dei servizi, l'assenso alle modifiche delle vigenti previsioni ovvero delle destinazioni d'uso proposte con lo strumento urbanistico adottato”*).

24.1. Alla stessa disposizione non può essere riconosciuta, come sostiene la società appellante, una portata ultra attiva sulla base di una supposta prosecuzione della configurazione pubblica del bene ai fini di una *“proficua alienazione sul mercato”*. Tale interpretazione infatti sarebbe con evidenza lesiva dei poteri pianificatori del Comune nella materia del governo del territorio, concetto quest'ultimo da intendersi in una nozione ampia e funzionalizzata (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 821 del 2017).

24.2. In questo contesto, peraltro, la pretesa al mantenimento di una determinata destinazione urbanistica (con riferimento alle precedenti previsioni urbanistiche) non può che costituire un'aspettativa su cui le scelte di pianificazione possono incidere in ragione di coerenti ragioni, nel caso in

esame indicate dal Comune nel depauperamento residenziale del centro storico di Venezia.

24.3. Non può dunque riscontrarsi la lesione del legittimo affidamento al cambio di destinazione d'uso dell'immobile in virtù di una previsione contenuta nel previgente VPGR, atteso che l'affidamento qualificato del privato può dirsi sussistente solo in presenza di convenzioni di lottizzazione, accordi di diritto privato intercorsi tra il Comune e i proprietari delle aree, aspettative nascenti da giudicati di annullamento di dinieghi di concessioni edilizie o di silenzio-rifiuto su una domanda di concessione o ancora da modificazioni, in zona agricola, della destinazione di un'area limitata interclusa da fondi edificati in modo non abusivo (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, n. 5547 del 2016).

25. Non può neppure essere condiviso l'assunto di parte appellante circa l'inapplicabilità del citato art. 21-*bis* in relazione alla destinazione ricettiva ammessa nella precedente pianificazione comunale. Sul punto, l'art. 21-*ter*, che riporta le misure di salvaguardia, esclude l'applicazione della disposizione solo laddove, alla data di adozione della variante, fossero state già presentate istanze, dichiarazioni, segnalazioni o comunicazioni finalizzate all'insediamento o ampliamento di attività ricettive alberghiere o complementari, complete e corredate di tutti gli elaborati necessari, secondo le disposizioni di legge e regolamentari vigenti. Nel caso di specie, la variante è stata adottata il 15 – 16 giugno 2017, mentre l'istanza di cambio di destinazione d'uso è stata presentata il 29 giugno 2017.

26. Sono infine infondate anche le prospettazioni relative alla pretesa non applicazione delle limitazioni imposte dalla variante se non dopo il momento della delibera di approvazione (12 aprile 2018). Come rilevato dal Tar, il tenore letterale dell'art. 21-*ter* delle NTA esplicitamente prevede che le disposizioni di cui all'art. 21-*bis* si applicano dalla “*data di adozione della presente variante*”.



27. Per le ragioni sopra esposte, l'appello va respinto e, per l'effetto, va confermata la sentenza impugnata.

28. L'appello incidentale della Regione Veneto va invece dichiarato inammissibile.

29. In ragione della novità della questione, le spese della presente fase di giudizio possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello (n. 1287/2020), come in epigrafe proposto, lo respinge.

Dichiara inammissibile l'appello incidentale della Regione Veneto.

Compensa le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso dal Consiglio di Stato nella camera di consiglio del giorno 15 aprile 2021, svoltasi da remoto in audio conferenza, ai sensi dell'art. 25 del decreto legge n. 137 del 2020, con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Daniela Di Carlo, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere, Estensore

Michele Pizzi, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Nicola D'Angelo**

**IL PRESIDENTE**

**Vito Poli**

IL SEGRETARIO

