

Publicato il 15/09/2025

N. 07327/2025REG.PROV.COLL.
N. 09990/2023 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 9990 del 2023, proposto dal Comune di Pinzolo - Madonna di Campiglio - S. Antonio di Mavignola, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

La Cassa Rurale Credito Cooperativo Adamello - Giudicarie - Valsabbia - Paganella Società Cooperativa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Roberta De Pretis, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento, n.179 del 13 novembre 2023, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Cassa Rurale Credito Cooperativo – Adamello – Giudicarie - Valsabbia - Paganella Società Cooperativa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 giugno 2025 il Cons. Riccardo Carpino e uditi per le parti gli avvocati come da verbale.

FATTO e DIRITTO

1. La questione controversa riguarda il permesso di costruire in variante prot. n. 5084.06 del 26 aprile 2023 per la parte in cui dispone che *“tre unità immobiliari di progetto (due a piano primo e quella di superficie maggiore a piano secondo), sono destinate a residenza ordinaria, ai sensi e per gli effetti di cui all’art. 57 della L.P. n. 1 del 04.03.2008 e ss.mm.; conseguentemente il presente titolo edilizio costituisce anche titolo per l’annotazione del relativo vincolo nel libro fondiario, ai sensi del comma 6 del medesimo articolo”*.

In particolare, la Cassa Rurale Adamello, all’epoca proprietaria dell’edificio identificato al catasto con p. e 7/1 in C.C. Pinzolo, aveva proposto istanza per il permesso di costruire al fine di realizzare una ristrutturazione edilizia con demolizione e ricostruzione. Il progetto, assentito in data 10 giugno 2020 dal Comune di Pinzolo, consisteva, tra l’altro, in un cambio di destinazione d’uso, da residenziale a commerciale, dell’intero edificio.

La Cassa Rurale – Credito cooperativo Adamello Giudicarie Valsabbia Paganella – Società Cooperativa subentrava a seguito della fusione con la Cassa Rurale Adamello, divenendo, così, proprietaria anche dell’edificio p. e 7/1 C.C. Pinzolo, oggetto della vicenda.

Dinanzi al mutato assetto di interessi, l’odierna appellata presentava una variante dell’intervento, prevedendo il mantenimento dell’originaria destinazione residenziale limitatamente ai piani primo, secondo, terzo e quarto, con la realizzazione di n. 7 appartamenti da destinare al tempo libero e vacanza, nonché il mutamento di destinazione da residenziale a commerciale per i restanti piano terra e interrato.

Al riguardo il Comune di Pinzolo, comunicando il parere favorevole, rappresentava che la fattispecie rientrava nell’ambito di applicazione dell’art. 57 della L.p. n. 1/2008 e s.m.i. (riproduttiva dei vincoli introdotti con L.p. n.

16/2005, c.d. Legge Gilmozzi), secondo cui almeno il 50% di ciò che sarebbe stato convertito in residenziale deve essere destinato a casa ordinaria e al massimo l'altro 50% a casa vacanze; l'odierna appellata -Cassa Rurale- riteneva invece dovesse applicarsi l'art. 12, comma 7 della l.p. n. 16/2005, sulla scorta della quale la richiamata normativa delle l.p. 1/2008 non doveva trovare applicazione agli edifici residenziali esistenti alla data di entrata in vigore della legge del 2008.

1.1 In data 26 aprile 2023 il Comune rilasciava il permesso di costruire in variante con la prescrizione che *“tre unità immobiliari di progetto (due a piano primo e quella di superficie maggiore a piano secondo), sono destinate a residenza ordinaria, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 57 della l.p. n. 1 del 04.03.2008 e ss.mm.; conseguentemente il presente titolo edilizio costituisce anche titolo per l'annotazione del relativo vincolo nel libro fondiario, ai sensi del comma 6 del medesimo articolo”*.

Avverso tale provvedimento, la Cassa Rurale proponeva ricorso, avendo riguardo, nelle proprie censure, alla suddetta prescrizione.

Con sentenza n. 179 del 13 novembre 2023, il Tribunale Regionale della Giustizia Amministrativa di Trento ha accolto il ricorso.

2. Avverso la sentenza del Tar di Trento il Comune di Pinzolo ha proposto appello, formulando il seguente unico articolato motivo di gravame:

I *Error in iudicando*. Violazione e falsa applicazione dell'art. 57 legge provinciale n. 1/2008, dell'art. 12/7 legge provinciale n. 16/2005, dell'art. 42/7 legge provinciale n. 3 del 2020, degli artt. 10 e 15 del d.P.R. n. 380 del 2001. Erronea valutazione degli atti di causa.

L'appellante ritiene che era diventato “efficace” a tutti gli effetti l'originario permesso di costruire n. 5084.01 del 10 giugno 2020, avente per oggetto la demolizione e ricostruzione dell'edificio identificato dalla p.ed. n. 7/1 (di proprietà, all'epoca, della Cassa Rurale Adamello) con il cambio di destinazione d'uso da residenziale a commerciale; ed era rimasto efficace anche in costanza della domanda di variante.

Ad avviso dell'appellante, quindi, il successivo permesso di costruire in variante del 26 aprile 2023 n. 5084.06 (qui impugnato) dovrebbe essere considerato a tutti gli effetti una variante ordinaria/sostanziale e pertanto un nuovo "fatto costruttivo"; in considerazione di ciò ritiene siano state correttamente applicate le limitazioni previste nell'articolo 57 della l.p. n. 1/2008 e nell'articolo 12, comma 7 della L.P. n. 16/2005.

In particolare rileva che il vincolo posto a una parte dell'edificio (tre unità), con le limitazioni previste dall'articolo 57 della L.P. n. 1/2008 e dall'articolo 12/7 della L.P. n. 16/2005, e relativa destinazione a residenza ordinaria, discendendo dall'applicazione della citata prescrizione legislativa, non poteva essere oggetto di alcuna valutazione discrezionale da parte dell'Amministrazione comunale; rileva altresì che lo spirito della norma provinciale è proprio quello di evitare forme di speculazione edilizia.

2.1 L'appellante Comune impugna anche la parte della sentenza in cui il giudice di primo grado ritiene che l'interpretazione della citata legge provinciale 16 novembre 2005, n. 16 (in forza della quale almeno il 50% di ciò che sarebbe stato convertito in residenziale deve essere destinato a casa ordinaria e al massimo l'altro 50% a casa vacanze) accolta in sentenza, sia la sola conforme a Costituzione e alla *ratio* della disciplina introdotta con la l. p. n. 16 del 2005.

Al riguardo ritiene che la *ratio* della disciplina introdotta con la legge provinciale n. 16 del 2005 sia quella espressamente prevista dal legislatore locale, ossia evitare forme di speculazione edilizia, apponendo vincoli nelle fattispecie ivi previste; in considerazione di ciò l'appellante rileva si è pervenuti all'assoggettamento di una parte dell'edificio in questione (tre unità) alle limitazioni indicate nel permesso di costruire in questione favorendo le esigenze abitative per alloggi destinati a residenza ordinaria.

3. Si è costituita la Cassa rurale producendo memorie agli atti di causa; in particolare con la memoria depositata agli atti di causa in data 5 maggio 2025, l'odierna appellata, per l'ipotesi di riforma della sentenza impugnata, ha

riproposto il seguente secondo motivo di ricorso presentato in primo grado, dichiarato assorbito in virtù dell'accoglimento del primo motivo:

“Violazione di legge (articolo 4 della l.p. 30 novembre 1992, n. 23 e dell'articolo 3 della l. 7 agosto 1990, n. 241) per difetto di motivazione; eccesso di potere per difetto di istruttoria”.

Con detto motivo l'appellata rileva il difetto motivazionale e di istruttoria del provvedimento impugnato in relazione al mancato riscontro, da parte del Comune appellante, alle puntuali osservazioni svolte nel corso del procedimento volto al rilascio del permesso di costruire circa la corretta interpretazione delle disposizioni applicate o applicabili, così come alla richiesta di acquisizione di un parere esterno.

4. Il ricorso è fondato.

In relazione alla fattispecie in esame occorre ricostruire la fattispecie sotto il profilo delle disposizioni che la regolano.

A tal riguardo occorre tenere conto preliminarmente del quadro normativo che interessa la fattispecie in esame.

4.1 In particolare l'art 57 legge provinciale 4 marzo 2008, n. 1, riprende il contenuto dell' abrogato art. 18- *sexies* della legge provinciale 5 settembre 1991, n. 22; la finalità della disposizione introdotta con la l.22/1991 era quella di salvaguardare le caratteristiche paesaggistico-ambientali del territorio provinciale, contenendone il consumo nei limiti delle effettive necessità abitative della popolazione insediata, limitando nella sostanza la presenza di seconde case in alcuni Comuni trentini, da individuarsi a cura della Giunta provinciale, classificati (dalla Giunta provinciale) quali Comuni *“a vocazione turistica”*, tra i quali figura il Comune di Pinzolo qui appellante.

Nello specifico l'art 57 comma 3, l.p. 1/2008 dispone che:

Resta fermo quanto stabilito dall'articolo 12, comma 7, della legge provinciale 11 novembre 2005, n. 16, concernente "Modificazioni della legge provinciale 5 settembre 1991, n. 22 (Ordinamento urbanistico e tutela del territorio) ... Il cambio di destinazione d'uso dei volumi non residenziali esistenti alla data di entrata in vigore della legge provinciale n. 16

del 2005 per la nuova destinazione ad alloggi per tempo libero e vacanze è disciplinato dai piani regolatori generali, fermo restando che non può superare il limite massimo del 50 per cento del volume per il quale è chiesto il cambio di destinazione d'uso residenziale; fino a quando il piano regolatore ha disciplinato il cambio di destinazione d'uso definendo la predetta percentuale, gli interventi sono comunque consentiti nella misura del 50 per cento.”

Inoltre l'art 12, comma 7, della legge provinciale 11 novembre 2005, n. 16 dispone che:

7. Le disposizioni di cui all'articolo 18-sexies della legge provinciale n. 22 del 1991, come inserito dall'articolo 5 di questa legge, e di cui al comma 6 di questo articolo non si applicano agli edifici con destinazione residenziale esistenti alla data di entrata in vigore di questa legge. Sono comunque soggetti alla disciplina prevista dall'articolo 18-sexies gli interventi di ampliamento di edifici esistenti che comportano la realizzazione di nuove unità immobiliari, fatto salvo il caso in cui l'ampliamento sia finalizzato al recupero di sottotetti e sia contenuto nel limite determinato dal piano regolatore generale in misura non superiore al 15 per cento del volume dell'edificio esistente.

4.2 Va ancora considerato, ai fini dell'esame della questione controversa, che l'art 92 della legge provinciale 4 agosto 2015 n. 15 dispone:

1. Le modifiche apportate al progetto assentito prima dell'ultimazione dei lavori e che non si configurano come variazioni in corso d'opera ai sensi del comma 3 costituiscono varianti ordinarie.

...3. È consentito apportare variazioni in corso d'opera al progetto assentito, se non risultano sostanziali rispetto al titolo edilizio originario, se sono conformi alle previsioni urbanistiche ed edilizie e se non violano le prescrizioni eventualmente contenute nel titolo edilizio medesimo. Sono variazioni in corso d'opera i seguenti interventi:

a) nel caso di edifici, variazioni che non modificano la destinazione d'uso e che non alterano la tipologia complessiva dell'intervento, secondo quanto specificato con regolamento urbanistico-edilizio provinciale. Le variazioni sono comprese entro il 10 per cento delle misure di progetto concernente il volume edilizio, la superficie coperta, la superficie utile e l'altezza o, nel caso di balconi, entro il 20 per cento della superficie utile degli stessi.

5. Al riguardo, nella situazione di interesse si era già perfezionato il primo titolo edilizio del 10 giugno 2020 in relazione al quale l'edificio in questione era stato autorizzato alla trasformazione in banca; detto titolo era perfettamente eseguibile e l'amministrazione aveva completato il suo iter autorizzativo tant'è che erano iniziati i lavori sebbene solo con la demolizione. In base a detto titolo la destinazione d'uso, come risulta dagli atti di causa, era commerciale, essendo per l'intero destinato alla Cassa di risparmio appellata; in conclusione il titolo era perfetto, sotto il profilo autorizzativo, essendo subordinato alla condizione potestativa dell'esecuzione dei lavori che doveva esercitare il titolare.

Attesa la perfezione del titolo edilizio che consentiva l'utilizzazione a sede dell'istituto bancario, occorre tenere presente quanto dispone l'art. 92 l.p.15/2015 che consente in corso d'opera solo le varianti ordinarie; quella in questione è una variante sostanziale atteso che modifica la destinazione d'uso ormai definita con il rilascio del titolo del 10 giugno 2020.

Ne consegue che, trattandosi di variante sostanziale, questa non può essere inquadrata nelle varianti che possono essere qualificate come ordinarie e che si muovono dentro il percorso autorizzativo già adottato, ossia dentro il permesso del 10 giugno 2020; il titolo era perfetto e poteva essere modificato nei limiti delle varianti non sostanziali.

Sotto questo profilo è quindi necessario un nuovo titolo edilizio che è quello che appunto lo stesso appellante ha richiesto ma che in quanto tale è soggetto alle limitazioni sulle superficie residenziale da prevedere.

6. Alla medesima conclusione - nuovo permesso di costruire - si perviene una volta che si consideri la natura dell'intervento che si intende realizzare mediante la variante; essa consiste in un mutamento rilevante della destinazione d'uso *ex art. 23 - ter* d.P.R.380/2001 atteso che prevede il passaggio dalla categoria commerciale a quella residenziale; la stessa amministrazione appellante con la nota istruttoria del 28 dicembre 2022 n.19087 aveva fatto riferimento al cambio di destinazione conseguente alla

variante richiesta; in conclusione anche sotto questo profilo è necessario il titolo edilizio come da giurisprudenza consolidata sul punto.

7. Per completezza va anche considerato che l'art 23-ter, comma 2, d.P.R. 380/2001 dispone che: *“La destinazione d'uso dell'immobile o dell'unità immobiliare è quella stabilita dalla documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis”*; a tal riguardo il richiamato art 9 - bis, comma 1 - bis, nel testo vigente all'epoca (e per quanto di interesse rimasto immutato a seguito delle modifiche successivamente intervenute) dispone che:

1-bis. Lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa e da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali

Ne consegue che la realizzazione parziale, di fatto, dell'immobile a destinazione commerciale non può rilevare in quanto nel caso in questione lo stato legittimo è quello attribuito dal relativo titolo edilizio; è quindi al titolo edilizio del 10 giugno 2020 che occorre fare riferimento trattandosi di un fatto costruttivo nuovo che richiede il nuovo titolo.

Una volta pertanto considerato che il primo titolo edilizio è perfetto e che la variante è sostanziale e comporta un mutamento di destinazione rilevante, ne consegue la piena applicabilità dell'art. 57 l.p.1/2008 e delle limitazioni in esso previste.

8 Quanto poi al disposto, sopra richiamato, dell'art 12, comma 7, l. p 16/2005 è irrilevante.

Detta disposizione esclude l'applicazione dei limiti alla realizzazione di seconde case di cui all'art 57 l.p. 1/2008 e prima ancora dell'art. 18 - *sexies* l.p. 22/1991 per gli edifici con le destinazioni residenziali all'entrata in vigore della l.p.22/1991; ma come si è dianzi specificato, nella fattispecie, si registra la sopravvivenza della precedente destinazione residenziale atteso che il titolo legittimo è cambiato in base al permesso di costruire del 10 giugno 2020 che ha attribuito la destinazione commerciale all'immobile.

9. Quanto poi al richiamo alla circolare dell'allora Assessore all'Urbanistica e Ambiente della P.A.T., dell'8 maggio 2006 prot. n. 2503/06-13-II-PGM, operato dal Comune appellante in sede di istruttoria, è irrilevante; la circolare riguarda una fattispecie transitoria che ha esaurito i propri effetti valendo nella ipotesi in esame quanto dispone al riguardo la normativa richiamata.

10. In conclusione quindi, come bene già messo in evidenza da questa Sezione (sent. 3258 del 15 aprile 2025) nella fattispecie si riscontra una soluzione normativa alle problematiche del fenomeno del cd. *overtourism* che sono oggetto di crescente interesse da parte delle istituzioni nazionali e internazionali, a partire dall'OMT, l'Organizzazione mondiale del turismo (*UNWTO - United Nations World Tourism Organization*), agenzia specializzata delle Nazioni Unite; tema che sarà esaminato - nel corso della prossima presidenza greca dell'ACA Europe (*Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the EU*) - tra le Corti supreme amministrative dell'Unione europea.

Tali problematiche infatti non sono soltanto di natura socio-ambientale, ma hanno anche rilevanti profili giuridici con ricadute sulle pubbliche amministrazioni e, quindi, sul giudice amministrativo.

In particolare, la tendenziale libertà di accesso alle risorse - culturali e naturalistiche - di rilievo turistico e il connesso interesse pubblico alla massima fruizione delle medesime devono tener conto dell'afflusso di turisti, che sempre più frequentemente supera la capacità - fisica o ecologica - di accoglienza in un determinato territorio e di fruizione della stessa risorsa turistica.

Di fronte a tale fenomeno emerge la necessità per l'amministrazione di un bilanciamento degli interessi, come quello perseguito nella fattispecie dalla normativa provinciale sopra richiamata, venendo in rilievo molteplici profili: quello della conservazione del bene-risorsa turistica; quello della tutela dei cittadini e delle imprese residenti nelle aree oggetto di attrazione turistica; quello - più generale - del macro-impatto sul territorio.

Proprio in questa ottica va tenuto conto dell'esigenza di porre un argine, come nel caso di specie, allo spopolamento della montagna mediante il mantenimento di una vocazione residenziale anche nelle zone ad alta intensità turistica.

La legge provinciale qui applicata adempie dunque, anche mediante detti vincoli di utilizzazione residenziale degli edifici, ad una finalità costituzionalmente rilevante, ai sensi dell'art. 44 della Costituzione, ossia quella di disporre provvedimenti a favore delle zone montane che nello specifico comportano il mantenimento nella zona montana di una propria popolazione e di una cultura del territorio indipendentemente dai flussi turistici.

6. In ultimo va rilevato, sul motivo proposto dall'appellata Cassa rurale, che è da ritenersi inammissibile.

Nel caso specifico la riproposizione dei motivi è intervenuta con la memoria conclusionale depositata in data 5 maggio 2025, e non con la memoria da depositare entro il termine di costituzione in giudizio, ossia entro il 16 febbraio 2024.

A tal riguardo giurisprudenza consolidata ha infatti rilevato che nel processo amministrativo d'appello – in ragione del carattere non automatico dell'effetto devolutivo, per il quale la cognizione del Consiglio di Stato ha lo stesso oggetto del giudizio di primo grado nei soli limiti delle statuizioni della sentenza impugnata che siano state impugate – i motivi assorbiti dal TAR vanno riproposti incidentalmente dall'appellato vittorioso in primo grado, con una memoria depositata entro il termine di costituzione in giudizio (di sessanta giorni, 15 decorrente dal perfezionamento della notifica del gravame: cfr. artt. 101, comma 2, e 46, del c.p.a.). Qualora ciò non avvenga, i motivi assorbiti e non esaminati in primo grado devono intendersi rinunciati, sicché è precluso al Consiglio di Stato il loro esame (cfr. Consiglio di Stato, Ad. Plen., 26 aprile 2023, n. 14).

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, accoglie l'appello e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado.

Condanna l'appellato al pagamento, in favore del Comune di Pinzolo - Madonna di Campiglio - S. Antonio di Mavignola, delle spese di giudizio, che liquida in complessivi €. 8.000,00 (euro ottomila/00), oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere

Riccardo Carpino, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Riccardo Carpino

IL PRESIDENTE
Luigi Carbone

IL SEGRETARIO