

Sentenza: 9 luglio 2025, n. 143

Materia: edilizia, urbanistica, turismo

Parametri invocati: artt. 3, 41, 42, secondo e terzo comma, e 117, primo comma, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e secondo comma, lettera *l*), della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Tribunale amministrativo regionale per la Liguria

Oggetto: art. 2, comma 2, della legge della Regione Liguria 7 febbraio 2008, n. 1 (Misure per la salvaguardia e la valorizzazione degli alberghi e disposizioni relative alla disciplina e alla programmazione dell'offerta turistico-ricettiva negli strumenti urbanistici comunali).

Esito: illegittimità costituzionale parziale

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria solleva questione di legittimità costituzionale della disposizione in oggetto.

Quest'ultima consente ai proprietari degli immobili assoggettati al vincolo di destinazione d'uso ad albergo di presentare, in qualsiasi momento, al comune territorialmente competente, in forma individuale e/o aggregata, una motivata e documentata istanza di svincolo, corredata dall'indicazione della destinazione d'uso che si intende «insediare».

Lo svincolo presuppone la “sopravvenuta inadeguatezza della struttura ricettiva rispetto alle esigenze del mercato”, riconducibile ad almeno uno dei seguenti fattori: “*a*) oggettiva impossibilità a realizzare interventi di adeguamento complessivo dell'immobile, a causa dell'esistenza di vincoli monumentali, paesaggistici, architettonici od urbanistico-edilizi non superabili, al livello di qualità degli standard alberghieri e/o alla normativa in materia di sicurezza (quali accessi, vie di fuga, scale antincendio e simili) e/o di abbattimento delle barriere architettoniche; *b*) collocazione della struttura in ambiti territoriali inadeguati allo svolgimento dell'attività alberghiera, con esclusione comunque di quelli storici, di quelli in ambito urbano a prevalente destinazione residenziale e degli immobili collocati nella fascia entro 300 metri dalla costa”.

I dubbi di legittimità costituzionale concernono tale disposizione nella parte in cui non consente lo svincolo dalla destinazione alberghiera anche quando la prosecuzione dell'attività non sia più compatibile con lo scopo, tipico dell'impresa, di conseguimento del profitto.

Tale disposizione è, pertanto, ritenuta dal Tar Liguria in contrasto con gli artt. 3, 41, 42, secondo e terzo comma, e 117, primo comma (quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo) e secondo comma, lettera *l*), della Costituzione.

A suo giudizio, la previsione in esame, in primo luogo, porrebbe limiti irragionevoli e sproporzionati alla libertà d'iniziativa economica (art. 41 Cost.), impedendo all'imprenditore di compiere le scelte organizzative fondamentali e subordinando la facoltà di rimuovere il vincolo a presupposti quanto mai rigidi, senza alcuna valutazione dei possibili usi alternativi dell'immobile.

Tali limitazioni contrasterebbero, in secondo luogo, con gli artt. 42, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto implicherebbero «una compressione considerevole delle facoltà di godimento del bene» e conformerebbero in modo penetrante le prerogative dominicali, violando la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile».

La disciplina regionale, nel configurare, per un tempo indefinito, un vincolo sostanzialmente espropriativo, violerebbe anche le garanzie sancite dall'art. 42, terzo comma, Cost.

Infine, l'assetto definito dal legislatore regionale travalicherebbe i limiti della proporzionalità e della ragionevolezza e confliggerebbe, pertanto, con gli artt. 3, 42, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

La Corte costituzionale ritiene fondata, in riferimento agli articoli 3 e 41 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale che le è stata rimessa.

Essa pone in evidenza che il vincolo di destinazione alberghiera, come si evince dall'articolo 8, primo comma, della L. 217/1983 (Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica), ha come funzione la conservazione e tutela del patrimonio ricettivo "in quanto rispondente alle finalità di pubblico interesse e della utilità sociale".

La Corte richiama la propria costante giurisprudenza secondo la quale il legislatore può apportare limitazioni di carattere generale alla libertà di iniziativa economica privata purchè questi limiti rispondano alla utilità sociale ed alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana e non costituiscano misure arbitrarie ed incongrue (sentenze n. 150 del 2022, punto 7.2. del Considerato in diritto, n. 218 del 2021, punto 8.2. del Considerato in diritto, e n. 47 del 2018, punto 4.2. del Considerato in diritto).

La Corte rileva che il vincolo di destinazione, in considerazione delle finalità che persegue, non può comportare la prosecuzione coattiva di un'attività economica anche quando l'impresa alberghiera non sia più conveniente sotto il profilo economico-produttivo (Consiglio di Stato, sezione prima, parere 25 marzo 2021, n. 475) e che pertanto devono essere valutate in concreto le giustificazioni alla base della istanza di svincolo. (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 24 febbraio 2025, n. 1585).

La Corte pone in evidenza che la disposizione censurata, pur consentendo la rimozione del vincolo nell'ipotesi di «sopravvenuta inadeguatezza della struttura ricettiva rispetto alle esigenze del mercato», la subordina a requisiti che la rendono difficilmente attuabile e che tale ipotesi non include tutte i casi di carente convenienza economico-produttiva.

La disposizione censurata, a suo giudizio, risulta irragionevole e sproporzionata in quanto impone la prosecuzione dell'attività alberghiera anche a fronte di perdite considerevoli per l'esercente e senza che ciò comporti un vantaggio per la collettività. Inoltre, tale disposizione inibisce all'amministrazione ogni apprezzamento di usi alternativi dell'immobile vincolato, anche quando siano più vantaggiosi e rispondenti all'utilità sociale e distoglie gli imprenditori dal mercato turistico-ricettivo, incidendo sul nucleo essenziale della libertà d'iniziativa economica privata.

La Corte sottolinea, inoltre, che il legislatore regionale appresta i necessari rimedi per arginare un uso improprio della facoltà di svincolo, in contrasto con le finalità d'interesse generale.

In considerazione di quanto sopra, la Corte pronuncia l'illegittimità costituzionale dell'articolo in oggetto nella parte in cui non consente ai proprietari degli immobili soggetti a specifico vincolo di destinazione d'uso ad albergo di presentare, nell'ipotesi di comprovata non convenienza economico-produttiva della struttura ricettiva, motivata e documentata istanza di svincolo, accompagnata dalla specificazione della destinazione d'uso che si intende insediare.