CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **213/2022** (ECLI:IT:COST:2022:213)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SCIARRA** - Redattore: **DE PRETIS**
Udienza Pubblica del **14/09/2022**; Decisione del **14/09/2022**
Deposito del **18/10/2022**; Pubblicazione in G. U. **19/10/2022**
Norme impugnate: Art. 7, c. 3°, della legge della Regione Liguria 07/02/2008, n. 2, come modificato dall'art. 4, c. 1°, della legge della Regione Liguria 11/05/2009, n. 16.
Massime: **45084**
Atti decisi: **ord. 161/2021**

SENTENZA N. 213

ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 7, comma 3, della legge della Regione Liguria 7 febbraio 2008, n. 2 (Testo unico in materia di strutture turistico-ricettive e balneari), come modificato dall’art. 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 11 maggio 2009, n. 16 (Disposizioni urgenti di adeguamento della normativa regionale), promosso dal Tribunale

amministrativo regionale per la Liguria nel procedimento vertente tra Bonfor srl e il Comune di Finale Ligure e altro, con ordinanza del 20 novembre 2020, iscritta al n. 161 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione di Bonfor srl e del Comune di Finale Ligure;

udita nell'udienza pubblica del 14 settembre 2022 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Paolo Gaggero per Bonfor srl e Massimiliano Rocca per il Comune di Finale Ligure;

deliberato nella camera di consiglio del 14 settembre 2022.

Ritenuto in fatto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, della legge della Regione Liguria 7 febbraio 2008, n. 2 (Testo unico in materia di strutture turistico-ricettive e balneari), come modificato dall'art. 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 11 maggio 2009, n. 16 (Disposizioni urgenti di adeguamento della normativa regionale), per violazione degli artt. 3, 41 e 42 della Costituzione. L'intera legge reg. Liguria n. 2 del 2008 è stata abrogata dall'art. 72, comma 1, della legge della Regione Liguria 12 novembre 2014, n. 32 (Testo unico in materia di strutture turistico ricettive e norme in materia di imprese turistiche), ma il contenuto della disposizione censurata dal TAR è riprodotto nell'art. 7, comma 3, della legge reg. Liguria n. 32 del 2014.

La disposizione contestata disciplinava le residenze turistico-alberghiere (di seguito: RTA) e stabiliva che «[l]e nuove strutture sono costituite da un'unica unità immobiliare catastale, anche articolata in più edifici, soggetta a specifico vincolo a R.T.A. e non possono essere oggetto di successivi mutamenti di destinazione d'uso in residenza, pure in assenza di opere edilizie».

Il TAR riferisce che, a seguito di una procedura esecutiva immobiliare, la Bonfor srl ha acquisito un edificio destinato nel titolo edilizio a RTA, situato nel Comune di Finale Ligure. Al momento della realizzazione, l'allora proprietaria si impegnava, con atto notarile del 15 maggio 2009, a mantenere l'immobile a destinazione turistico-alberghiera, in applicazione della norma censurata e delle norme di attuazione del piano urbanistico comunale.

Il 21 dicembre 2018 la Bonfor srl chiedeva al Comune una valutazione preliminare sull'ammissibilità del mutamento di destinazione d'uso, con variante urbanistica, da RTA a residenziale. L'8 maggio 2019 il Comune rispondeva negando la possibilità del mutamento di destinazione d'uso, a causa della normativa regionale vigente.

La Bonfor srl ha impugnato tale provvedimento davanti al TAR Liguria, ritenendo che l'art. 7 della legge reg. Liguria n. 32 del 2014 (avente, come detto, lo stesso contenuto della disposizione censurata dal TAR) abbia lo scopo di impedire il mutamento di destinazione d'uso delle RTA mediante «normali procedimenti edilizi», non quello di impedire ai comuni di adottare una variante «che stabilisca la possibile destinazione a residenza di un immobile già destinato a R.T.A.». In subordine, la società lamentava l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Liguria n. 32 del 2014.

2.– Il TAR solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, della legge reg. Liguria n. 2 del 2008, come modificato dall'art. 4, comma 1, della legge reg. Liguria n. 16 del 2009, per violazione degli artt. 3, 41 e 42 Cost.

Secondo il rimettente, le questioni sono rilevanti giacché la valutazione preliminare negativa del Comune si è basata sulla «valenza ostativa assoluta» dell'art. 7, comma 3, della legge reg. Liguria n. 2 del 2008. Lo stesso rimettente respinge inoltre l'eccezione di inammissibilità del ricorso, richiamando la giurisprudenza amministrativa secondo la quale i pareri «che realizzano un arresto procedimentale» sono impugnabili.

Il TAR argomenta poi la non manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

Quanto alla violazione dell'art. 41 Cost., osserva che il divieto posto dalla norma censurata «ha natura perpetua, non essendo previsto alcun termine di efficacia, né alcuna procedura di svincolo», con la conseguenza che essa introdurrebbe «un vincolo a destinazione d'uso produttivo perpetuo e illimitato», in quanto – in base alla disciplina sia statale che regionale – le destinazioni d'uso diverse dalla residenza (unica destinazione preclusa dalla norma censurata) avrebbero natura produttiva. Ciò si tradurrebbe in «un irragionevole vincolo alla libertà di iniziativa economica privata», da intendersi anche nel senso «negativo del suo non esplicarsi, ovvero cessare di esplicarsi, quando le condizioni siano tali da sconsigliarlo». La scelta di proseguire un'attività dovrebbe dunque essere rimessa alle valutazioni dell'imprenditore.

Il TAR richiama le sentenze di questa Corte n. 29 del 1957 e n. 30 del 1965, dalle quali risulterebbe che la garanzia posta dall'art. 41 Cost. riguarda non solo la fase iniziale dell'attività economica, ma anche il suo successivo svolgimento. Secondo il rimettente, le limitazioni alla libera iniziativa economica consentite dall'art. 41 Cost. dovrebbero avere durata ragionevole, e non essere comunque perpetue. Inoltre, le «ragioni di utilità sociale» alla base della norma censurata sarebbero «di non agevole comprensione».

Quanto alla violazione dell'art. 3 Cost., il TAR osserva che l'art. 2, comma 1, 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), ha imposto un vincolo alberghiero analogo a quello stabilito dalla norma censurata, prevedendone tuttavia la possibile rimozione in alcune ipotesi (indicate nel comma 2). Per le RTA invece il vincolo oggetto di censura sarebbe perpetuo e non rimuovibile. Poiché alberghi e RTA sarebbero strutture analoghe, la «discriminazione attuata dal legislatore regionale» si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., non essendo rinvenibile alcuna ragione che la giustifichi.

Infine, quanto all'art. 42 Cost., il rimettente osserva che il vincolo perpetuo di destinazione produttiva su un immobile realizzerebbe «una espropriazione delle facoltà inerenti alla proprietà, in particolare quella di godimento, senza alcuna previsione di indennizzo». Il TAR richiama, a tale proposito, la giurisprudenza costituzionale sulla necessità di un indennizzo nel caso di reiterazione di vincoli urbanistici di inedificabilità. Osserva in generale che ogni soppressione delle facoltà essenziali del diritto di proprietà sarebbe ammessa solo se temporanea o accompagnata da un indennizzo, requisiti che mancherebbero entrambi nel caso di specie. Rammenta inoltre la sentenza di questa Corte n. 4 del 1981, secondo la quale un'eccessiva durata del vincolo alberghiero violerebbe il principio di ragionevolezza.

3.– Il 12 novembre 2021 si è costituita nel giudizio di legittimità costituzionale la ricorrente nel giudizio a quo.

La parte sintetizza la vicenda all'origine del ricorso e i motivi di questo, e nota poi che il TAR ha censurato l'art. 7, comma 3, della legge reg. Liguria n. 2 del 2008, come modificato dall'art. 4, comma 1, della legge reg. Liguria n. 16 del 2009, «evidentemente riferendosi alla normativa vigente al momento del rilascio del titolo edilizio legittimante l'edificio», sebbene, in base al principio tempus regit actum, la norma applicabile all'impugnato parere negativo del Comune sia l'art. 7 della legge reg. Liguria n. 32 del 2014, avente lo stesso contenuto della

disposizione censurata dal TAR. Secondo la Bonfor srl, data la «totale coincidenza» delle due disposizioni, il giudizio di legittimità costituzionale dovrebbe investirle entrambe.

Quanto alle questioni sollevate dal TAR, la parte osserva che «la residenza è l'unica possibile destinazione non ricettiva verso cui ragionevolmente può mutare una R.T.A. (certamente non adatta ad una destinazione produttiva o commerciale)» e che, comunque, anche considerando l'astratta possibilità di destinare l'immobile ad altri usi produttivi, la norma sarebbe costituzionalmente illegittima perché stabilirebbe un «vincolo permanente ad esercitare attività di impresa».

Anch'essa richiama poi la sentenza n. 4 del 1981 di questa Corte, che avrebbe sancito la «ontologica natura temporalmente limitata» dei vincoli a uso ricettivo, con la conseguenza che il requisito della temporaneità e della «potenziale modificabilità, sebbene a stringenti condizioni» (come in Liguria è previsto per gli alberghi dalla norma indicata dal TAR come tertium comparationis), dovrebbe ritenersi intrinseco al vincolo d'uso ricettivo.

La Bonfor srl ricorda altresì la giurisprudenza amministrativa secondo cui il vincolo alberghiero previsto dalla legge reg. Liguria n. 1 del 2008 è compatibile con la Costituzione solo perché la legge contempla la sua possibile cessazione, in certe circostanze. Il vincolo posto dalla norma censurata avrebbe invece «natura di vero e proprio vincolo urbanistico a contenuto espropriativo»: esso contrasterebbe con l'art. 42 Cost. per l'assenza di indennizzo o di altre misure compensative.

Quanto all'art. 41 Cost., osserva che la previsione costituzionale contempla anche «la libertà di non esercizio» di un'attività economica, sicché non sarebbe consentito alla legge di imporre lo svolgimento sine die di un'attività produttiva per un'intera categoria di immobili.

La stessa parte, dopo aver condiviso la censura avanzata dal TAR con riferimento all'art. 3 Cost., per il diverso trattamento riservato alle RTA dalla norma censurata rispetto alla disciplina prevista per gli alberghi, ripropone a questa Corte le questioni relative agli artt. 5, 117 e 118 Cost., prospettate davanti al TAR ma non recepite nell'ordinanza di rimessione, e lamenta ancora la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto la norma censurata introdurrebbe «una nuova forma di proprietà immobiliare limitata», invadendo così la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

4.– Il 15 novembre 2021 si è costituito nel giudizio di legittimità costituzionale anche il Comune di Finale Ligure, che argomenta per l'accoglimento delle questioni sollevate.

In primo luogo, richiama il parere del Consiglio di Stato, sezione prima, 24 marzo 2021, n. 475, secondo il quale il vincolo alberghiero non potrebbe essere perpetuo, e osserva che, data l'analogia tra alberghi e RTA, la discriminazione attuata dalla norma censurata violerebbe l'art. 3 Cost.

Quanto alle censure relative agli artt. 41 e 42 Cost., la parte ribadisce gli argomenti contenuti nell'ordinanza di rimessione.

Il Comune lamenta poi la violazione degli artt. 5, 117 e 118 Cost., in quanto la norma censurata, impedendo ai comuni di incidere sul vincolo in questione anche mediante una modifica del piano regolatore, arrecherebbe un evidente «vulnus alle competenze pianificatorie comunali», favorendo «il fenomeno di desertificazione di alcune zone urbane».

5.– Il 20 luglio 2022 la parte privata ha depositato una memoria integrativa, esponendo ulteriori argomenti per l'accoglimento delle questioni sollevate.

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, della legge reg. Liguria n. 2 del 2008, come modificato dall'art. 4, comma 1, della legge reg. Liguria n. 16 del 2009, per violazione degli artt. 3, 41 e 42 Cost. L'intera legge reg. Liguria n. 2 del 2008 è stata abrogata dall'art. 72, comma 1, della legge reg. Liguria n. 32 del 2014, la quale riproduce in altra sua disposizione, l'art. 7, comma 3, il contenuto di quella censurata dal TAR.

La disposizione contestata disciplinava le residenze turistico-alberghiere (di seguito: RTA) e stabiliva che «[l]e nuove strutture sono costituite da un'unica unità immobiliare catastale, anche articolata in più edifici, soggetta a specifico vincolo a R.T.A. e non possono essere oggetto di successivi mutamenti di destinazione d'uso in residenza, pure in assenza di opere edilizie».

Secondo il TAR rimettente tale norma violerebbe: a) l'art. 41 Cost., ledendo la libertà di iniziativa economica privata intesa in senso negativo, in quanto la norma censurata introdurrebbe «un vincolo a destinazione d'uso produttivo perpetuo e illimitato»; b) l'art. 3 Cost., non essendo rinvenibile alcuna ragione giustificatrice del diverso trattamento riservato alle RTA rispetto agli alberghi, per i quali l'art. 2 della legge reg. Liguria n. 1 del 2008 ha imposto un vincolo alberghiero analogo a quello stabilito dalla norma censurata, consentendone tuttavia la rimozione in alcune ipotesi; c) l'art. 42 Cost., in quanto il vincolo perpetuo di destinazione produttiva su un immobile realizzerebbe «una espropriazione delle facoltà inerenti alla proprietà, in particolare quella di godimento, senza alcuna previsione di indennizzo».

2.– In via preliminare, vanno ritenute inammissibili, in base alla costante giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sentenze n. 198, n. 186, n. 182 e n. 180 del 2022), le questioni sollevate dalle parti al di là del thema decidendum fissato nell'ordinanza di rimessione: si tratta della lamentata violazione degli artt. 5, 117 e 118 Cost. (per lesione delle competenze comunali in materia di pianificazione urbanistica) e dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (per invasione della competenza statale in materia di ordinamento civile).

3.– Anche le questioni sollevate dal TAR, in riferimento agli artt. 3, 41 e 42 Cost., sono inammissibili per la carente ricostruzione del quadro normativo alla base della prospettazione della questione, ricostruzione che non consente di comprendere le ragioni per le quali il giudice a quo ritiene di dover applicare la disposizione oggetto di censura.

Nell'ordinanza di rimessione il TAR riferisce che il Comune di Finale Ligure ha negato la possibilità del mutamento di destinazione d'uso «ai sensi della normativa regionale vigente», e dunque dell'art. 7, comma 3, della legge reg. Liguria n. 32 del 2014, essendo il provvedimento di diniego dell'8 maggio 2019. Ciò che corrisponde anche a quanto precisato in un altro passaggio dell'ordinanza in cui si riferisce che a fondamento del ricorso è stata dedotta la violazione dell'art. 7 della legge reg. Liguria n. 32 del 2014.

A fronte di tali affermazioni, che indurrebbero a ritenere che il provvedimento impugnato nel giudizio a quo sia stato reso in applicazione di tale ultima disposizione, il rimettente appunta le sue censure sull'art. 7, comma 3, della legge reg. Liguria n. 2 del 2008, omettendo – prima ancora di spiegare perché ritiene che questa sia stata invece la norma applicata dal Comune per negare il richiesto mutamento di destinazione d'uso – di offrire una completa ricostruzione del quadro normativo rilevante nella fattispecie.

La norma contenuta nella disposizione censurata, risalente al 2008 e modificata nel 2009, è stata invero successivamente interessata da varie vicende riguardanti sia la sua vigenza, sia una sua parziale perdurante operatività, delle quali non vi è traccia nell'ordinanza di

rimessione. In essa infatti il TAR non menziona né l'avvenuta abrogazione dell'intera legge reg. Liguria n. 2 del 2008 – e dunque anche della disposizione contestata – ad opera dell'art. 72, comma 1, della legge reg. Liguria n. 32 del 2014, né la riproduzione nell'art. 7, comma 3, di questa seconda legge del contenuto della medesima norma censurata, né infine la previsione, contenuta all'art. 70 della legge reg. Liguria n. 32 del 2014, che espressamente stabilisce la permanente operatività per le RTA dei vincoli imposti in base alla normativa abrogata.

La complessità della vicenda normativa avrebbe richiesto quantomeno il riferimento ai descritti passaggi, alla luce dei quali si sarebbero poi dovuti sciogliere vari dubbi circa la portata dell'abrogazione operata dalla legge regionale del 2014, la permanente operatività della legge regionale del 2008 e il ruolo della stessa previsione transitoria dell'art. 70 della legge regionale del 2014 e la sua eventuale applicabilità al caso di specie.

L'assenza di una congrua e completa ricostruzione del quadro normativo, che non consente di giungere a conclusioni precise sull'effettiva applicabilità nel giudizio a quo – apoditticamente postulata dal TAR – dell'art. 7, comma 3, della legge reg. Liguria n. 2 del 2008, determina dunque l'inammissibilità delle questioni (da ultimo, sentenze n. 193, n. 182 e n. 136 del 2022).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, della legge della Regione Liguria 7 febbraio 2008, n. 2 (Testo unico in materia di strutture turistico-ricettive e balneari), come modificato dall'art. 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 11 maggio 2009, n. 16 (Disposizioni urgenti di adeguamento della normativa regionale), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 41 e 42 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 settembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Daria de PRETIS, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 18 ottobre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della

Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.