Cons. Stato Sez. IV, 23/11/2018, n. 6626

F.S. c. Comune di Rapallo e altri

ALBERGATORI E ALBERGHI

Alberghi - Vincolo alberghiero

La previsione del vincolo alberghiero deve essere effettuata in maniera tale da rendere compatibile il principio di funzionalizzazione della proprietà di cui all'art. 42 della Costituzione, con la sussistenza stessa del detto diritto e con la libertà di iniziativa economica.

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3728 del 2017, proposto da:

F.S., in proprio e nella qualità di legale rappresentante di "H.S." s.r.l., rappresentati e difesi dagli avvocati Alberto Marconi, Alessandro Manenti, domiciliato ex art. 25 cpa presso il Consiglio di Stato, Segreteria della sezione, in Roma, piazza Capo di Ferro, 13;

contro

Comune di Rapallo, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Mario Alberto Quaglia, Vanessa Perdelli, con domicilio eletto presso lo studio Francesco Paoletti in Roma, via Maresciallo Pilsudski, 118;

nei confronti

Associazione P.A., rappresentata e difesa dall'avvocato Monica Busoli, domiciliata ex art. 25 cpa presso il Consiglio di Stato, Segreteria della Sezione, in Roma, piazza Capo di Ferro 13;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LIGURIA, SEZ. I n. 00058/2017, resa tra le parti, concernente diniego di svincolo alberghiero;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Rapallo e di Associazione P.A.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 maggio 2018 il Cons. Oberdan Forlenza e uditi per le parti gli avvocati Marconi e Quaglia;

**Svolgimento del processo**

1.Con l'appello in esame, il signor S.F., in proprio e nella qualità di legale rappresentante della società "H.S. s.r.l.", impugna la sentenza 30 gennaio 2017 n. 58, con la quale il TAR per la Liguria, sez. I, ha respinto il ricorso proposto avverso la deliberazione del Consiglio comunale di Rapallo 23 marzo 2016 n. 13, di rigetto dell'istanza per lo svincolo dalla destinazione d'uso ad albergo dell'immobile che ospita l'H.S..

**La controversia riguarda, in sostanza, il richiesto svincolo dalla attuale destinazione d'uso alberghiera per un immobile ubicato nel centro abitato di Rapallo, composto da 28 camere e classificato tre stelle, motivato sia per la impossibilità di adeguare la struttura a migliori standard alberghieri stante la conformazione dell'edificio e la mancanza di spazi, sia per la ubicazione dell'immobile, non idonea allo svolgimento di attività alberghiera.**

**Il Comune di Rapallo, con la delibera del Consiglio comunale oggetto di impugnazione, ha fondato il diniego al richiesto mutamento di destinazione d'uso sulla idoneità dell'ubicazione all'esercizio dell'attività (per distanza di 300 metri dalla costa, prossimità agli stabilimenti balneari, al porto turistico e al centro storico), sulla mancata prova in ordine a vincoli ostativi alla realizzazione di interventi di adeguamento, sul fatto che l'albergo, ora in attività, non può essere ritenuto inadeguato alle esigenze del mercato, tenuto altresì conto del fatto che, a seguito di modifiche introdotte alla l. reg. Liguria n. 4/2013 non deve più essere valutata, ai fini dello svincolo alberghiero, la sostenibilità** economica della gestione.

**1.1.La sentenza impugnata afferma, in particolare:**

**- in base all'art. 2, co. 2, lett. b) della l.** **reg. n. 1/2008** **gli immobili compresi nella fascia di 300 metri dalla costa non possono essere considerati inidonei allo svolgimento dell'attività alberghiera, né la norma prevede l'applicazione di detto limite solo per gli alberghi esterni al centro abitato;**

**- il richiamo alla "oggettiva impossibilità a realizzare interventi di adeguamento complessivo dell'immobile . . . al livello di qualità degli standard alberghieri", di cui all'art. 2, co. 2, lett. a) l.** **reg. n. 1/2008****, quale fattore che rende possibile lo svincolo, deve intendersi nel senso che "la locuzione standard alberghieri si riferisce ai requisiti qualitativi e strutturali necessari per la classificazione della struttura e non alle dotazioni maggiormente richieste dal mercato del turismo".**

La sentenza impugnata ha, inoltre, dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della l. reg. n. 1/2008, poiché il regime vincolistico vigente nella Regione Liguria "comporta una compressione del diritto di proprietà privata che si giustifica in ragione della funzione sociale assolta dal vincolo alberghiero, coincidente con il miglioramento del mercato turistico, il mantenimento dell'integrità del patrimonio turistico-ricettivo e la tutela dei livelli occupazionali nel settore, tutti obiettivi di primario rilievo per la collettività. Il fine del vincolo . . . è quello di mantenere la destinazione alberghiera per tutelare l'interesse pubblico del turismo, un settore economico caratterizzato dall'elevata capacità di generare attività di impresa, produrre ricchezza e creare posti di lavoro".

Inoltre, poiché la l. reg. citata prevede ipotesi nelle quali l'immobile adibito ad albergo può essere svincolato, ne consegue che "non risulta venuto meno l'intrinseco carattere di temporaneità del vincolo", il quale "non rientra nello schema espropriativo, poiché non comporta né l'ablazione del bene, né il sostanziale svuotamento del contenuto economico del diritto di proprietà".

1.2. **Avverso tale decisione vengono proposti plurimi motivi di appello**, i primi due dei quali relativi specificamente all'atto impugnato, gli ulteriori volti a censurare la sentenza nella parte in cui essa ha ritenuto manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale della normativa regionale, come proposta dal ricorrente. In particolare si propongono i seguenti motivi:

a) error in iudicando; difetto dei presupposti; insufficienza e illogicità della motivazione; omessa valutazione di profili decisivi; violazione e/o falsa applicazione dell'art. 2, co. 2, lett. b) l. reg. n. 1/2008; ciò in quanto, per un verso solo la tesi circa "la ragionevole inapplicabilità del vincolo dei 300 m. dalla costa agli alberghi situati all'interno dei centri abitati potrebbe superare gli evidenti profili di irrazionalità e discriminazione insisti" nella norma; per altro verso, "il criterio della prossimità al litorale non può costituire da solo - in mancanza di altri indici obiettivi di reddito e della valutazione della sostenibilità economica dell'attività - circostanza sufficiente a giustificare l'inamovibilità del vincolo";

b) error in iudicando; difetto dei presupposti; insufficienza e illogicità della motivazione; omessa valutazione di profili decisivi; violazione e/o falsa applicazione dell'art. 2, co. 2, lett. a) l. reg. n. 1/2008; ciò in quanto, relativamente alla impossibilità di adeguare l'immobile agli standard alberghieri la norma non fa "alcun riferimento . . . ai requisiti per la classificazione della struttura limitandosi a richiamare una nozione generica ed ampia di standard alberghieri, tale da comprendere ragionevolmente anche le dotazioni richieste dalla clientela"; inoltre, "anche le invocate dotazioni (piscina, giardino e spazi comuni) costituiscono requisiti qualitativi e strutturali per parametrare la classificazione delle strutture", ed appare apodittico affermare che tali strutture sono recessive rispetto all'ubicazione dell'albergo";

c) error in iudicando; illogicità e insufficienza della motivazione; omessa valutazione di profili decisivi; violazione degli artt. 41, co. 1 e 42, co. 2 e 3 Cost, nonché degli artt. 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea; violazione art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU;

d) error in iudicando; insufficienza ed illogicità della motivazione sotto altro profilo; violazione artt. 3 e 42, co. 3, e 97 Cost., anche in relazione all'art. 39 D.P.R. n. 327 del 2001; violazione dei canoni di legalità e ragionevolezza;

e) error in iudicando; motivazione insufficiente e/o perplessa; violazione art. 117, co. 2, let. l) e co. 3, Cost., in relazione agli artt. 4 e 7 L. n. 1150 del 1942 e in relazione agli artt. 38, 39, 40 l. reg. Liguria n. 36/1997 e 23-ter D.P.R. n. 380 del 2001;

f) error in iudicando; motivazione perplessa e/o insufficiente; violazione art. 3 Cost., anche in relazione artt. 41 e 42 Cost.; violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza;

g) error in iudicando; motivazione erronea e insufficiente; travisamento dei presupposti; violazione artt. 3, 117, co. 2, lett. a e co. 3 Cost.; violazione dei principi nazionali e di diritto europeo in materia di liberalizzazione del mercato dei servizi e tutela della concorrenza; violazione art. 3, co. 1 e 3, D.L. n. 138 del 2011, e dell'art. 1, co. 1 e 4, D.L. n. 1 del 2012; violazione art. 101 TFUE.

1.3. Si è costituito in giudizio il Comune di Rapallo, che ha concluso per il rigetto dell'appello, stante la sua infondatezza.

E' intervenuta in giudizio, ad adiuvandum dell'appellante, l'Associazione P.A., che ha insistito per l'accoglimento dell'appello.

Con ordinanza 28 giugno 2017 n. 2720, questo Consiglio di Stato ha respinto la domanda di sospensione dell'esecutività della sentenza impugnata, non ritenendo sussistente alcun danno caratterizzato da gravità ed irreparabilità.

Dopo il deposito di ulteriori memorie e repliche, all'udienza pubblica di trattazione la causa è stata riservata in decisione.

**Motivi della decisione**

2. L'appello è fondato e deve essere, pertanto, accolto, con riferimento al secondo motivo di impugnazione proposto.

2.1. **L'art. 2, l. reg. Liguria 7 febbraio 2008 n. 1 (recante "disciplina urbanistica degli alberghi. Norme di salvaguardia")**, prevede, per quel che interessa nella presente sede:

"1. Dalla data di entrata in vigore della presente legge e per il periodo di vigenza dell'elenco di cui al comma 1-ter, sono soggetti a specifico vincolo di destinazione d'uso ad albergo, con divieto di modificare tale destinazione se non alle condizioni previste dal comma 2, gli immobili sedi degli alberghi e le relative aree asservite e di pertinenza:

a) classificati albergo ed in esercizio ai sensi della normativa in materia;

b) già classificati albergo, la cui attività sia cessata ma che non siano stati oggetto d'interventi di trasformazione in una diversa destinazione d'uso;

c) in corso di realizzazione in forza di uno specifico titolo edilizio.

1-bis. Il vincolo di cui al comma 1 non si applica agli immobili e alle relative aree asservite e di pertinenza, sedi degli alberghi:

a) classificati al 1 gennaio 2012 a una o due stelle, con capacità ricettiva non superiore a diciotto posti letto ed aventi un utilizzo promiscuo della funzione ricettiva con quella residenziale o con altra funzione. Non si configura un utilizzo promiscuo nel caso dell'unità abitativa ad uso del titolare della struttura ricettiva stessa;

b) aventi le stesse caratteristiche di cui alla lettera a) già classificati albergo e per i quali l'attività alberghiera sia comunque cessata.

1-ter. I comuni effettuano il censimento degli alberghi assoggettati al vincolo di destinazione d'uso ad albergo di cui al comma 1 e approvano l'elenco degli immobili vincolati e delle relative aree asservite e di pertinenza.

**2. I proprietari degli immobili soggetti al vincolo di cui al comma 1 possono, in qualsiasi momento, presentare, in forma individuale e/o aggregata, al Comune territorialmente competente, motivata e documentata istanza di svincolo con riferimento alla sopravvenuta inadeguatezza della struttura ricettiva rispetto alle esigenze del mercato, basata su almeno una delle seguenti cause ed accompagnata dalla specificazione della destinazione d'uso che si intende insediare:**

**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 inidonei 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".**

2.1.1. Come è dato osservare, ai sensi del comma 2 dell'art. 2, il proprietario di immobile assoggettato a vincolo alberghiero può richiedere lo svincolo "con riferimento alla sopravvenuta inadeguatezza della struttura ricettiva rispetto alle esigenze del mercato".

Si tratta di un evidente adeguamento della legislazione regionale a quanto affermato dall'art. 8, l. 17 maggio 1983 n. 217 e, prima ancora, dalla Corte Costituzionale (sent. 28 gennaio 1981 n. 4).

Secondo la Corte, i vincoli (di destinazione alberghiera) sono in via di principio legittimi, in quanto espressione di "un diverso approccio del legislatore al modo di vincolare l'uso dell'immobile, e di instaurare quel controllo sulla proprietà e l'iniziativa private, che costituisce il riflesso dell'interesse, e qui dello stesso aiuto pubblico, all'espansione e al miglioramento dei servizi turistici", ed hanno ragione di esistere in ragione di esigenze concrete e sono destinati naturalmente ad affievolirsi. Tuttavia, le discriminazioni introdotte con un regime vincolistico troppo lungo, sconfinano "oltre il ragionevole esercizio della discrezionalità legislativa", venendo così a violare il principio costituzionale di eguaglianza.

In adesione a tali principi, l'art. 8 L. n. 217 del 1983 cit. prevede:

(comma 1) : "Ai fini della conservazione e della tutela del patrimonio ricettivo, in quanto rispondente alle finalità di pubblico interesse e della utilità sociale, le regioni, con specifiche leggi, sottopongono a vincolo di destinazione le strutture ricettive indicate dall'articolo 6, in conformità anche con le indicazioni derivanti dagli atti della programmazione regionale. Sono esclusi dal vincolo gli alloggi rurali, gli alloggi gestiti da affittacamere e le case e gli appartamenti per vacanze". . ..

(commi 5-6) : "Il vincolo di destinazione può essere rimosso su richiesta del proprietario solo se viene comprovata la non convenienza economico-produttiva della struttura ricettiva e previa restituzione di contributi e agevolazioni pubbliche eventualmente percepiti e opportunamente rivalutati ove lo svincolo avvenga prima della scadenza del finanziamento agevolato.

Le regioni, con proprie leggi, fissano criteri e modalità per la rimozione del vincolo di destinazione, le sanzioni per i casi di inadempienza ed i necessari raccordi con le norme ed i piani urbanistici".

Proprio nelle possibilità di svincolo riconosciute dall'art.2, co. 2, questa Sezione (sent. 15 marzo 2012 n. 1449), rilevando come la legge regionale "esplicita la temporaneità del vincolo", ha rinvenuto (sia pure incidentalmente, con un obiter dictum) la coerenza delle previsioni con i principi espressi dalla Corte costituzionale.

**La previsione del vincolo alberghiero, dunque, per essere costituzionalmente legittima, deve essere il frutto di un accorto bilanciamento tra valori egualmente tutelati in Costituzione, in modo da rendere compatibile il principio di funzionalizzazione della proprietà enunciato** **dall'art. 42 Cost.****, con la sussistenza stessa del diritto di proprietà (in modo da evitare che un vincolo stringente nella destinazione ed indefinito nel tempo possa costituire un intervento di fatto espropriativo), e con la libertà di iniziativa economica che - fermi i liniti imposti** **dall'art. 41 Cost.** **- impedisce l' "imposizione coattiva" dello svolgimento di attività allorché non sussista la convenienza economica delle stesse.**

Ed infatti, sia la legge nazionale (secondo la quale la comprovata "non convenienza economico-produttiva della struttura ricettiva" costituisce causa di rimozione del vincolo: art. 8, co. 5, cit.), sia la legge regionale Liguria (secondo la quale il vincolo è rimosso per effetto della "sopravvenuta inadeguatezza della struttura ricettiva rispetto alle esigenze del mercato" (art. 2, co. 2, cit., alinea), collegano strettamente il limite temporale del vincolo alla convenienza economica dell'impresa, in tal modo rendendo dipendente la limitazione delle facoltà di godimento connesse al diritto di proprietà dell'immobile dalla libertà di iniziativa economica (intesa, nel caso di specie, come uso strumentale di un bene imposto solo per una attività economicamente conveniente e, quindi, secondo ragionevolezza, non in contrasto con le finalità proprie dell'imprenditore ex art. 2089 ss., c.c.).

2.1.2. In questo contesto si inseriscono le specificazioni contenute nelle lettere a) e b) dell'art. 2, co. 2, della legge regionale in esame.

In disparte ogni valutazione in ordine alla coerenza di tali previsioni con il dettato costituzionale (in quanto analisi non necessaria, per le ragioni di seguito esposte, alla decisione della presente controversia), ciò che importa sottolineare è che le suddette previsioni costituiscono una casistica con la quale il legislatore regionale ha inteso individuare indici che rendono la struttura e l'impresa alberghiera (allo stato e/o per impossibilità di adeguamento) non più economicamente convenienti.

Tale "convenienza economica", intrinsecamente connaturata alla libertà di impresa, costituisce in ogni caso (ed indipendentemente da ogni eventuale questione di legittimità costituzionale di una o più delle singole norme previste) canone interpretativo delle nome medesime, onde renderle coerenti con le generali finalità perseguite dal legislatore e con i principi già in passato espressi dalla Corte costituzionale.

2.2. E' alla luce delle considerazioni innanzi esposte che devono essere vagliati i primi due motivi di appello e le conclusioni cui è pervenuta la sentenza impugnata, censurate con i medesimi.

Giova, innanzi tutto, ricordare che, ai sensi del comma 2 dell'art. 2, la inadeguatezza della struttura ricettiva rispetto alle esigenze del mercato può essere comprovata anche da una sola delle "cause" indicate alle lettere a) e b); di modo che la "ragionevolezza" di ogni singola specificazione deve essere analizzata tenendo conto della effettiva incidenza della stessa in un contesto ove la non convenienza economica è analizzata sì con riferimento ad indici rivelatori", ma secondo un ampio "criterio di sufficienza".

**Più precisamente, la "sopravvenuta inadeguatezza della struttura ricettiva rispetto alle esigenze del mercato" può conseguire, secondo la disciplina normativa:**

**- o per una sopravvenuta inadeguatezza strutturale dell'immobile, conseguente alla "oggettiva impossibilità a realizzare interventi di adeguamento complessivo" del medesimo (lett. a);**

**- o per una sopravvenuta "collocazione della struttura in ambiti territoriali inidonei allo svolgimento dell'attività alberghiera".**

**Mentre nel primo caso non è in discussione l'ubicazione dell'albergo, ma la sua possibilità - come struttura - di adeguarsi alle esigenze ricettive che il mercato turistico richiede secondo le proprie evoluzioni, nel secondo caso è in discussione proprio l'ubicazione dell'immobile, poiché il mutamento della configurazione urbana o, più in generale, del territorio, possono rendere non più "gradevole" e/o "interessante" o "spendibile" a fini turistici l'immobile già adibito ad albergo.**

Nell'ambito di tali due "generi" di indici, anche la sussistenza di uno solo di questi ultimi può consentire lo svincolo alberghiero ed il mutamento di destinazione d'uso.

**2.3. Alla luce di quanto esposto, il primo motivo di appello (sub lett. a) dell'esposizione in fatto) è infondato e deve essere, pertanto, respinto.**

Nell'ambito degli indici afferenti alla "collocazione della struttura", tali da far ritenere la stessa non più adeguata "rispetto alle esigenze del mercato", la disposizione ha escluso che possano rientrare in tale casistica gli "immobili collocati nella fascia entro 300 metri dalla costa".

Per un verso, non vi è alcuna ragione di ordine letterale per ritenere tale disposizione (come prospettato dall'appellante) non applicabile agli immobili ubicati all'interno dei centri abitati. Allorché la legge ha inteso limitare l'individuazione degli immobili all'ambito urbano o extraurbano lo ha esplicitamente affermato (come dimostra, nel corpo della stesa disposizione, l'esclusione degli immobili ubicati "in ambito urbano a prevalente destinazione residenziale"); e tanto non è invece avvenuto nel caso di specie.

Per altro verso, **la previsione della esclusione degli immobili "collocati nella fascia entro 300 metri dalla costa" da quelli con collocazione inidonea allo svolgimento dell'attività alberghiera non appare affatto irragionevole, posto che la vicinanza/distanza dal mare appaiono elemento determinante per lo svolgimento dell'attività turistica; e ciò a maggior ragione nel caso in cui l'albergo si trova all'interno dell'abitato del comune a vocazione turistico/marina.**

**2.4. E', invece, fondato il secondo motivo di appello (sub lett. b) dell'esposizione in fatto), con il quale, relativamente alla impossibilità di adeguare l'immobile agli standard alberghieri, si sostiene che la norma non fa "alcun riferimento . . . ai requisiti per la classificazione della struttura limitandosi a richiamare una nozione generica ed ampia di standard alberghieri, tale da comprendere ragionevolmente anche le dotazioni richieste dalla clientela"**.

Come si è già avuto modo di affermare, la casistica prevista dalle lett. a) e b) del comma 2 dell'art. 2, consiste in una serie di "indici" volti a verificare la "sopravvenuta inadeguatezza della struttura ricettiva rispetto alle esigenze del mercato".

In particolare, gli indici di cui alla lett. a) riguardano una sopravvenuta inadeguatezza strutturale dell'immobile, conseguente alla "oggettiva impossibilità a realizzare interventi di adeguamento complessivo".

Non può, quindi, essere condivisa la sentenza impugnata, laddove si afferma (pag. 5) che il richiamo agli "standard alberghieri" (ai quali risulta impossibile adeguare l'immobile) va riferito "ai requisiti qualitativi e strutturali necessari per la classificazione della struttura e non alle dotazioni maggiormente richieste dal turismo".

**Ed infatti - in disparte ogni considerazione in ordine al fatto che (come rilevato dall'appellante) eventuali maggiori e più moderne ed adeguate dotazioni alberghiere comportano anche una diversa e migliore classificazione della struttura (art.** **7****,** **l. n. 217/1983****) - appare evidente come, se la finalità della norma è quella di contemperare la durata temporale del vincolo con la convenienza economica dell'impresa alberghiera, un mancato adeguamento della struttura alle nuove esigenze del turismo (in conseguenza delle nuove tecnologie, della "capacità di spesa", del costume sociale e delle abitudini) rende la medesima non più competitiva e, quindi, non più adeguata "rispetto alle esigenze del mercato", proprio come previsto dall'art. 2, co. 2, l.** **reg. n. 1/2008****.**

**Né può essere condiviso quanto affermato dal Comune di Rapallo, laddove si sottolinea (pag. 8 memoria del 22 giugno 2017) che "l'albergo è in attività con una classificazione a tre stelle e che quindi non presenta alcuna oggettiva necessità di adeguarsi al livello degli standard qualitativi di cui si è già in possesso". Tale considerazione, infatti, comporta un sorta di "cristallizzazione" dell'attività alberghiera che (oltre ad essere in contrasto con** **l'art. 41 Cost.****), contrasta proprio con le finalità di migliore tutela di una utilizzazione (quella alberghiera) che, per persistere come tale, deve corrispondere a una struttura adeguata all'attualità delle esigenze turistiche.**

**Ovviamente, compete al Comune, quale titolare della potestà urbanistico- edilizia, verificare "in concreto" (anche con riferimento all'assetto edilizio del territorio, ai vincoli presenti, agli spazi effettivamente disponibili, nonché, ovviamente, alla effettiva e dimostrata intenzione di intervenire sulla struttura) l'effettiva impossibilità di ragionevole adeguamento dell'immobile alle aumentate esigenze turistiche.**

2.5. Per le ragioni esposte, l'appello deve essere accolto, con riferimento al secondo motivo di impugnazione proposto, e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, deve essere accolto, nei sensi e limiti di cui in motivazione, il ricorso instaurativo del giudizio di I grado, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato

Ciò dispensa il Collegio dall'esame degli ulteriori motivi di appello, che devono intendersi, pertanto, assorbiti.

Stante la novità e complessità delle questioni trattate, sussistono giusti motivi per compensare tra le parti spese ed onorari del doppio grado di giudizio.

**P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta),

definitivamente pronunciando sull'appello proposto da F.S. (n. 3728/2017 r.g.), lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso instaurativo del giudizio di I grado e, di conseguenza, annulla il provvedimento impugnato.

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

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 maggio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Troiano, Presidente

Oberdan Forlenza, Consigliere, Estensore

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

Giuseppe Castiglia, Consigliere

Luca Lamberti, Consigliere

Cons. Stato Sez. IV, 12/03/2009, n. 1468

Edilizia Di Cosmo s.r.l. c. Comune di Francavilla a Mare

EDILIZIA E URBANISTICA
Piano regolatore generale
TURISMO

La destinazione d'uso turistico-ricettiva prescritta per una determinata zona del territorio comunale dal Piano Regolatore Generale costituisce un vincolo urbanistico alla proprietà privata di tipo "conformativo", non soggetto a decadenza, e contestabile dagli interessati solo mediante la tempestiva impugnazione dello strumento urbanistico generale (nel termine decorrente dalla data di pubblicazione del provvedimento di approvazione del Piano Regolatore Generale), sicché è inammissibile l'impugnazione del Piano Particolareggiato che conferma la predetta destinazione urbanistica. Il regime agevolativo di cui godono, sotto svariati profili, le strutture turistico-ricettive, in quanto di interesse collettivo, non comporta però la possibilità di modificarne la destinazione d'uso da turistico-ricettiva a residenziale, in violazione del cd. vincolo alberghiero contemplato dalla disciplina urbanistica.

FONTI
Urbanistica e appalti, 2009

Cons. Stato Sez. IV, Sent., (ud. 20-01-2009) 12-03-2009, n. 1468

Fatto - Diritto P.Q.M.

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA
Appello al Consiglio di Stato avverso le sentenze del T.A.R.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) ha pronunciato la seguente

D E C I S I O N E

sul ricorso in appello n. 9230 R.G. dell'anno 2005, proposto da E.D.C. S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giulio Cerceo e Antonello Bosco, con i quali è elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avv. Attilio Taverniti in Roma, via Germanico 96;

contro

COMUNE DI FRANCAVILLA A MARE, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avv. Diego De Carolis ed elettivamente domiciliato presso Stefano Crisci in Roma, Via Parigi n. 11;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale dell'Abruzzo, Sezione staccata di Pescara, n. 475 del 28 luglio 2005;

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della parte appellata e appellante incidentale;

Visti tutti gli atti di causa;

Relatore, alla pubblica udienza del 20 gennaio 2009, il Cons. Sandro Aureli;

Udito, altresì, l'avv. Bosco;

**Svolgimento del processo - Motivi della decisione**

Con d.i.a. del 22 dicembre 2004, parte appellante, ricorrente in primo grado, ha chiesto, dell'ex Hotel Vittoria, il cambio della destinazione d'uso senza opere, da struttura turistico -recettiva a residenziale con 10 unità immobiliari.

Con nota n. 1883 del 20 gennaio 2005 tale iniziativa è stata inibita dal Comune.

La Società appellante, ha chiesto al T.A.R. dell'Abruzzo di annullare il detto provvedimento negativo, con ricorso che è stato respinto con la sentenza impugnata, già indicata in epigrafe.

La stessa parte, propone appello svolgendo argomenti che sostanzialmente riprendono le deduzioni di primo grado, insistendo per il loro accoglimento che ad essa appare ineludibile, ancor più tale alla luce degli argomenti utilizzati dal giudice di primo grado.

Il Comune appellato si è costituito in giudizio per chiedere il rigetto del gravame, proponendo altresì, appello incidentale in relazione al mancato esame dell'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado, non esaminata dalla sentenza gravata, pur emergendo per tabulas da essa, il suo sicuro fondamento.

All'udienza odierna, al termine della discussione del difensore di parte appellata, il ricorso è stato introitato dal Collegio per la decisione.

Rivestendo carattere pregiudiziale deve essere esaminata l'eccezione, introdotta con l'appello incidentale, già proposta in primo grado dal comune, concernente l'inammissibilità del ricorso, e non esaminata dal primo decidente.

La nota del Comune impugnata in primo grado, con la quale viene inibita la d.i.a. comunicata dalla Società appellante, è fondata sulla delibera n. 5 del 18 gennaio 2005, (contenente la disciplina del piano particolareggiato Comparto 15/a Completamento e Ristrutturazione) dalla quale deriva il vincolo alberghiero già esistente all'epoca in cui la d.i.a. non era ancora divenuta efficace (21 gennaio 2005).

Tuttavia, tale deliberazione è confermativa delle previsioni dell'originario piano regolatore generale, dell'art. 14 comma 5° delle sue norme d'attuazione e della deliberazione n. 105 del 2002, rimata inoppugnata, dove l'immobile in questione ha destinazione d'uso "turistico-ricettiva".

Trattasi quindi di vincolo "conformativo", come correttamente lo definisce la stessa sentenza impugnata, e come tale non sottoposto a scadenza,che avrebbe dovuto essere contestato, per rimuoverlo, ove ritenuto illegittimo.

L'eliminazione della deliberazione n. 5 del 2005, non arrecherebbe quindi alcun vantaggio al ricorrente, posto che il suo annullamento non impedirebbe la riviviscenza delle suddette antecedenti determinazioni e dunque la difformità della d.i.a. dalle previsioni urbanistiche in vigore.

Il ricorso di primo grado è quindi inammissibile, con ogni conseguenza sul presente giudizio.

Per completezza, può aggiungersi, che non appaiono comunque condivisibili gli argomenti di merito dell'appellante, essendo incentrati sul particolare regime agevolativo di cui godono le strutture alberghiere, anche per quel che concerne il mutamento d'uso a cui essi possono essere assoggettati.

Ed invero tale regime, pur esistente, incontra in ogni caso un limite per così dire "naturale", nel senso che non può essere inteso fino a ricomprendere la possibilità che la struttura alberghiera venga interamente trasformata, passando da una categoria d'uso ad altra e per tal via divenendo una residenza abitativa, in violazione del non obliterabile primato delle norme sulla zonizzazione che prevedano il vincolo alberghiero.

L'appello incidentale in conclusione deve quindi essere accolto.

Nel peculiare andamento del processo ed alla luce delle questioni dedotte in primo e secondo grado, il collegio ravvisa giusti motivi per compensare integralmente fra le parti le spese dì ambedue i gradi di giudizio

**P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sez. IV), definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe, accoglie l'appello incidentale, e per l'effetto dichiara inammissibile il ricorso di primo grado.

Spese compensate in doppio grado

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, addì 20 gennaio 2009, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sez. IV), riunito in Camera di Consiglio con l'intervento dei signori:

Giovanni VACIRCA - Presidente

Pier Luigi LODI - Consigliere

Giuseppe ROMEO - Consigliere

Goffredo ZACCARDI - Consigliere

Sandro AURELI - Consigliere, est.

T.A.R. Liguria Genova Sez. I, 27/05/2013, n. 829

Ha. S.r.l. c. Comune di Levanto e altri

ALBERGATORI E ALBERGHI

ALBERGHI - Vincolo alberghiero

L'art. 2, comma 4, L.R. Liguria n. 1/2008 consente lo svincolo delle strutture per le quali sia diventato antieconomico lo svolgimento dell'attività alberghiera a condizione che tale valutazione sia ancorata ad elementi di fatto che ne consentano una valutazione in termini di obbiettività. La scelta economica dell'imprenditore, cioè, non può essere assistita da ragioni esclusivamente proprie di quest'ultimo, come normalmente avviene, ma deve trovare riscontro in elementi obbiettivi. In definitiva la norma vincola la libertà di iniziativa economica nel senso di obbligare l'imprenditore a continuare l'attività alberghiera, pur in presenza di altre attività maggiormente redditizie alle quali potrebbe dedicarsi, fintanto che tale attività consente un margine di utile economico. E la valutazione di non sostenibilità economica della stessa deve trovare riscontro nelle ipotesi delineate dalla legge.

FONTI
Massima redazionale, 2013

Cons. Stato Sez. V Sent., 02/03/2009, n. 1146

Serena G. e altri c. Comune di Alghero e altri

COMUNIONE E CONDOMINIO
Condominio di edifici
in genere

ALBERGO - Vincolo alberghiero

La destinazione ad albergo di un edificio compreso in un compendio immobiliare non impedisce la costituzione del regime condominiale. L'idoneità della situazione di fatto e di diritto a giustificare la costituzione del regime del condominio, però, non implica che talune parti del compendio immobiliare, separabili dalle altre, possano essere soggette a destinazioni e vincoli di diversa intensità; è corretto perciò, che un compendio immobiliare, comprendente un Hotel sia qualificato albergo nel suo insieme, diversamente dalle altre unità abitative assoggettate al più generico vincolo di destinazione ad attività ricettive.

FONTI
Massima redazionale, 2009

Corte cost., (ud. 27-02-1958) 11-03-1958, n. 24

Fatto - Diritto P.Q.M.

CORTE COSTITUZIONALE
Giudizio di legittimità costituzionale

REGIONE
Turismo

La Corte Costituzionale

ha pronunciato la seguente

Sentenza

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Trentino-Alto Adige 26 aprile 1956, n. 6, promosso con ordinanza 23 febbraio 1957 del pretore di Rovereto, emessa nel procedimento di volontaria giurisdizione relativo ad iscrizione tavolare richiesta dall'Istituto di credito fondiario della Regione tridentina nei confronti di Sannicolò Giuseppina, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 90 del 6 aprile 1957 e nel Bollettino Ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige n. 14 del 9 aprile 1957 ed iscritta al n. 36 del Registro ordinanze 1957.

Visto l'atto di intervento della Regione Trentino-Alto Adige;

udita all'udienza pubblica del 29 gennaio 1958 la relazione del Giudice Gaspare Ambrosini;

udito il sostituto avvocato generale dello Stato Raffaello Bronzini per la Regione Trentino-Alto Adige.

**Svolgimento del processo - Motivi della decisione**

Sull'eccezione pregiudiziale di inammissibilità sollevata dal l'Avvocatura dello Stato, la Corte osserva che in precedenti sentenze (sent. n. 4 del 1956, sent. n. 5 del 1957, sent. n. 40 del 1957 e sent. n. 129 del 1957) ha ritenuto ammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata nel corso di un procedimento di volontaria giurisdizione, interpretando il termine "giudizio" adoperato dall'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e dall'art. 23 delle legge 11 marzo 1953, n. 87, nel senso lato di ogni procedura davanti ad un giudice ordinario o amministrativo.

Invero, come ha detto la Corte nella sentenza n. 129 del 1957, la proponibilità di una questione di legittimità costituzionale di pende non dalla qualifica del procedimento in corso, ma dalla circostanza che il giudice (contenzioso o volontario che sia il processo) ritenga fondato il dubbio della legittimità costituzionale della legge che egli deve applicare.

Per l'esame del merito è opportuno tenere presente che la legge regionale 26 aprile 1956, n. 6, nel dettare norme per la concessione di mutui di favore per il potenziamento ed il miglioramento del patrimonio alberghiero della Regione, stabilisce varie condizioni intese ad assicurare il raggiungimento dello scopo per cui tali mutui sono concessi.

Tra queste condizioni vi sono quelle previste nei primi due commi dell'art. 8: "Gli immobili finanziati ai sensi della presente legge sono vin colati alla destinazione all'uso alberghiero per anni 25".

"Il vincolo è reso pubblico mediante annotazione nella partita tavolare relativa all'immobile in parola".

Nell'ordinanza emessa il 23 febbraio 1957 dal pretore di Rovereto in qualità di Giudice tavolare si formulano due ipotesi circa la natura (privatistica o pubblicistica) del vincolo alberghiero previsto nel primo comma dell'art. 8, e si assume che in entrambe le ipotesi questa disposizione è costituzionalmente illegittima: nella prima ipotesi (che si tratti cioè di norma che incide nel sistema del diritto privato) perché contrastante con l'art. 117 della Costituzione e con l'art. 4 dello Statuto per la Regione Trentino-Alto Adige (L.Cost. 26 febbraio 1948, n. 5); e nella seconda ipotesi (che si tratti di norma di diritto pubblico) perché contrastante con l'art. 42 della Costituzione.

In sostanza tutte le considerazioni dell'ordinanza del pretore di Rovereto partono dal presupposto che con l'art. 8 della legge 26 aprile 1956, n. 6, il Consiglio regionale abbia dettato norme che, comunque considerata di diritto privato o di diritto pubblico la natura del suddetto vincolo alberghiero, non rientrano nella competenza della Regione perché non potrebbero essere dettate che con legge dello Stato.

Deve anzitutto osservarsi che per la decisione della questione in esame non può farsi riferimento all'art. 117 della Costituzione, perché questo riguarda le Regioni ad autonomia normale, mentre la Regione Trentino-Alto Adige ha uno statuto speciale; per cui ad esso bisogna riportarsi, e precisamente all'art. 4, che attribuisce alla Regione, per le materie in esso indicate, e quindi anche per "il turismo e le industrie alberghiere" (n. 17), una potestà legislativa più ampia di quella contemplata nell'art.117 della Costituzione, sia pur entro i limiti dei principi dell'ordinamento giuridico dello Stato e del rispetto dell'interesse nazionale.

Ora, nel caso in esame il legislatore regionale non ha in alcun modo oltrepassato quei limiti.

Le norme dell' art. 8 relative al vincolo alberghiero per 25 anni ed alla sua pubblicità non costituiscono una novità creata dal legislatore regionale, ma sono norme che varie leggi dello Stato avevano già dettato allo scopo di incrementare con pubblici finanziamenti l'industria alberghiera.

Seguendo il principio affermato dopo la prima guerra mondiale con R.D.L. 16 gennaio 1919, n. 13 (art. 13), il R.D.L. 2 gennaio 1936, n. 274, stabiliva all'art. 1 che gli edifici destinati ad uso di albergo, pensione o locanda, per destinazione dei proprietari o per concessione risultante da contratto di affitto, "non possono essere né venduti, né dati in locazione per un diverso uso da quello alberghiero senza l'autorizzazione del Ministero per la stampa e la propaganda".

Il principio del vincolo fu riaffermato dall'art. 1 del R.D.L. 16 giugno 1938, n. 1280, ed ancora più precisamente, quanto alla durata del vincolo e all'obbligo della trascrizione nei registri immobiliari, dal R. D. L. 29 maggio 1946, n. 452, il quale all'art. 16 dispone che "l'obbligo previsto dall'art. 1 del R.D.L. 16 giugno 1938, n. 1280, di non mutare la destinazione alberghiera dei fabbricati ricostruiti, costruiti, migliorati ed ampliati con i contributi statali, deve avere la durata di venticinque anni, e deve esserne data pubblicità a cura del competente organo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, mediante trascrizione del vincolo presso il competente Ufficio dei registri immobiliari, a carico dei beneficiari e con l'applicazione della imposta unica di trascrizione ipotecaria nella misura di lire 20, salvi gli emolumenti spettanti ai conservatori dei registri immobiliari".

Ed infine la legge 4 agosto 1955, n. 691, all'art. 9 dispone che "gli immobili finanziati ai sensi della presente legge sono vinco lati alla destinazione per uso alberghiero. Il vincolo è reso pubblico mediante trascrizione presso il competente Ufficio dei registri immobiliari a carico dei beneficiari, previa l'osservanza di quanto prescrive il primo comma dell'art. 16 del R. D. L. 29 maggio 1946, n. 452".

L'istituto del vincolo venticinquennale sugli immobili adibiti ad uso di albergo non è stato adunque creato con l'art. 8 in esame, ma si trovava nella legislazione statale, che regolava la materia, e che il legislatore regionale non ha fatto che applicare, e che anzi non poteva fare a meno di applicare in conseguenza ed in osservanza del decreto del Presidente della Repubblica del 27 marzo 1952, n. 354, concernente Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, relativamente "al turismo ed alle industrie alberghiere".

L'art. 9, comma primo, di questo decreto dispone: "Le disposizioni contenute nelle leggi dello Stato in materia di vincolo alberghiero si applicano anche nella Regione".

Non è fuori luogo rilevare che la Regione Trentino-Alto Adige aveva impugnato questo disposto dell'art. 9 come lesivo della propria autonomia, ma che questa Corte ritenne invece, con la sentenza n. 15 del 1956, "non potersi considerare viziato da illegittimità costituzionale".

Da quanto esposto risulta che la norma del primo comma dell'art. 8 non contrasta, comunque possa considerarsi il vincolo venticinquennale da essa previsto, né con l'art. 4 dello Statuto per la Regione Trentino-Alto Adige, né con l'art. 42 della Costituzione.

Ugualmente infondata deve ritenersi la questione di legittimità costituzionale proposta nell'ordinanza in riguardo al secondo comma dello stesso art. 8, con cui si dispone che "il vincolo è reso pubblico mediante annotazione nella partita tavolare relativa all'immobile in parola".

Con questa norma il legislatore regionale non ha creato un istituto nuovo, ma ha applicato il principio della pubblicità del vincolo alberghiero, che si trovava nella legislazione statale dianzi richiamata, nel R.D.L. 29 maggio 1946, n. 452, e nella legge 4 agosto 1955, n. 691, che all'art. 9 esplicitamente prescrive che "... il vincolo è reso pubblico mediante trascrizione presso il competente Ufficio dei registri immobiliari ... 6".

Il legislatore regionale ha applicato questo principio adattandolo al sistema tavolare proprio del Trentino-Alto Adige, e ricorrendo alla forma della "annotazione", che in questo sistema sostanzialmente corrisponde a quella della "trascrizione", e che peraltro può considerarsi prevista nella disposizione dell'art. 20 del R.D. 28 marzo 1929, n. 499, riguardante il sistema tavolare, il quale art. 20, tra le materie che formano oggetto di annotazione, oltre quelle dell'art. 19, indica infine alla lettera h) "ogni altro atto o fatto riferentesi a beni immobili per il quale le leggi estese o quelle anteriori mantenute in vigore richiedano od ammettano la pubblicità, a meno che questa debba eseguirsi nelle forme dell'art. 9 della presente legge" cioè nella forma della "intavolazione" e "prenotazione", che si applicano soltanto agli istituti in esso art. 9 indicati.

**P.Q.M.**

La Corte Costituzionale

respinta l'eccezione pregiudiziale dell'Avvocatura dello Stato;

dichiara non fondata la questione proposta dal Giudice tavolare di Rovereto con ordinanza del 23 febbraio 1957 sulla legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Trentino Alto Adige del 26 aprile 1956, n. 6, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, all'art. 4 dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige (L.Cost. 26 febbraio 1948, n. 5) e all'art. 42 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 febbraio 1958.

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |

Corte cost., (ud. 22-01-1981) 28-01-1981, n. 4

Fatto - Diritto P.Q.M.

SICILIA

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5 del D.L. 27 giugno 1967, n. 460, convertito in legge 28 luglio 1967, n. 628 (vincolo di fabbricato a destinazione alberghiera) promosso con ordinanza emessa il 7 febbraio 1975 dal Consiglio di Stato, nel procedimento civile vertente tra Torlonia Alessandro e Anna Maria e il Ministero del turismo e dello spettacolo, iscritta al n. 189 del registro ordinanze 1975 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 174 del 2 luglio 1975.

Visto l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 dicembre 1980 il Giudice relatore Antonio La Pergola;

udito l'avvocato dello Stato Giorgio Azzariti, per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

**Svolgimento del processo - Motivi della decisione**

l. Nell'ordinanza di remissione è censurato in relazione agli artt. 3, primo comma, 41, terzo comma, e 42, secondo comma, Cost., l'art. 5 del D.L. 27 giugno 1967, n. 160, convertito nella legge 28 luglio 1967, n. 628, e così testualmente formulato:

il vincolo alberghiero già prorogato con l'art. 3 del D.L. 23 dicembre 1964, n. 1357, convertito nella legge 19 febbraio 1965, n. 33, è ulteriormente prorogato al 31 dicembre 1968. Si tratta di un vincolo, infatti, più volte prorogato (ovvero ripristinato addirittura, quando esso fosse intanto venuto a scadere), con una serie di apposite norme, emesse non solo prima, ma anche dopo quella di cui è denunziata l'illegittimità: la quale ultima, com'è detto in narrativa, viene in rilievo in quanto è la disposizione di proroga che, in ordine di tempo, precede immediatamente il provvedimento impugnato innanzi al giudice "a quo", abilita l'autorità amministrativa ad adottarlo, e ne costituisce, quindi, il fondamento. Quale esso è configurato nella legislazione che lo ha originariamente previsto ed è stata successivamente prorogata, il vincolo in questione grava sugli immobili adibiti ad albergo per destinazione del proprietario o per concessione risultante dal contratto d'affitto; tale destinazione è fissata dalla legge col prescrivere che l'immobile non possa essere né venduto né dato in locazione per uso diverso da quello alberghiero senza l'autorizzazione degli organi competenti, l'autorizzazione è concessa solo se risulti accertato che la destinazione alberghiera non sia necessaria alle esigenze del movimento turistico (analoga disposizione è dettata per il caso, contemplato nell'art. 2 del R.D.L. 16 giugno 1938, n. 1280, in cui l'albergo si trovi in un edificio che non abbia prevalente destinazione alberghiera); dove si accerta, invece, che la desti nazione alberghiera è necessaria per i fini considerati dalla legge, la pubblica autorità, alla quale compete la suddetta autorizzazione, viene investita di altri poteri, diretti ad assi curare che ogni eventuale trasferimento o locazione dell'immobile avvenga nel rispetto del regime vincolistico. Sempre in conformità degli intenti perseguiti dal legislatore, locatori e locatari degli immobili interamente o prevalentemente destinati ad albergo sono, dal canto loro, assoggettati ad oneri di vario contenuto.

Ora, nell'ordinanza di rinvio non si nega al contrario, si riconosce pienamente che l'incidenza della disciplina testé descritta nella sfera spettante all'iniziativa economica o alla proprietà privata possa trovare qualche idoneo supporto nella Costituzione. La previsione del vincolo alberghiero ritiene, precisamente, il giudice "a quo" sarebbe, per un verso, riconducibile ai programmi e ai controlli che la legge determina, ai sensi dell'art. 41, terzo comma, Cost., per indirizzare l'attività economica, non importa se pubblica o privata, e coordinarla ai fini sociali; per altro verso se si guarda all'immobile adibito ad albergo non già come elemento dell'azienda alberghiera, ma come bene in sé considerato, rispetto al proprietario saremmo di fronte ad un limite del tipo prefigurato dall'art. 42, secondo comma, Cost., che serve a garantire ed attuare la funzione sociale della proprietà. Simili configurazioni verrebbero, del resto, suffragate dal grande ed evidente rilievo socio-economico dell'industria alberghiera, indispensabile al turismo di qualità e di massa, e al decisivo apporto che ne consegue per la bilancia valutaria. Le censure mosse alla norma in esame s'incentrano invece sulla violazione dell'art. 3, primo comma, Cost. A questo proposito, il giudice "a quo" risale al punto in cui, nelle vicende della legislazione, le disposizioni di proroga hanno, sì, mantenuto in vigore il precedente regime vincolistico, ma in un ambito più ridotto rispetto a quello dell'iniziale applicazione, lasciando ad esso sottoposti solo certi determinati immobili (nonché, s'intende, i soggetti che di questi sono proprietari o affittuari), e d'altro canto eccettuandone tutti i rimanenti altri. Il criterio discretivo a riguardo adottato sebbene, si dice, giustificato nel momento in cui è stato sancito dal legislatore avrebbe con l'evolvere delle circostanze perduto il suo razionale fondamento Questo, in definitiva, è anzi l'unico assunto sul quale la Corte debba pronunciarsi, giacché necessariamente ed esclusivamente in base ad esso è anche argomentata la lesione degli altri parametri costituzionali invocati nell'ordinanza di rinvio. La disciplina del vincolo alberghiero si assume invero è rimessa al prudente apprezzamento del legislatore, che può e deve adeguarla al mutare delle condizioni di fatto; ciò si osserva d'altra parte sempre in aderenza ai canoni di utilità pubblica e sociale, che ex artt. 41, terzo comma, e 42, secondo comma, Cost. governano le limitazioni dell'iniziativa e della proprietà private. Ma, appunto, da questi canoni la norma censurata sarebbe venuta a divergere, sotto il riflesso dell'arbitrarietà della proroga, dedotta in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost.

2. Così atteggiandosi il caso di specie, occorre, senz'altro, fermare l'attenzione sulla norma di legge che avrebbe instaurato la discriminazione, la cui successiva permanenza in vigore è denunziata come illegittima. Il giudice "de quo" identificata tale norma nell'art. 1 della legge 29 maggio 1951, n. 358, che dispone: il termine di scadenza del vincolo alberghiero previsto dall'art. 1, secondo comma, del D.Lgs.Lgt. 19 marzo 1945, n. l17, è prorogato al 31 dicembre 1951. Si deve aggiungere che il citato articolo del D.Lgs.Lgt. n. 117 del 1945 rimetteva in vigore le norme dell'art. 4 del R.D.L. 16 giugno 1938, n. 1280, convertito nella legge 18 gennaio 1939, n. 376: l'uno e l'altro di questi atti legislativi avevano, a loro volta, disposto la proroga cessata alla data di scadenza prevista, il 31 dicembre 1943 della legge 24 luglio 1936, n. 1692, che detta la prima ed organica disciplina del regime vincolistico qui considerato. Il D.Lgs.Lgt. 19 marzo 1945 n. 117 intende, quindi, ripristinare quest'ultimo corpo normativo nella sua interezza, com'è ivi, al secondo comma dell'art. 1, precisato. La legge 24 luglio 1936, n. 1692, avrà attuazione fino a cinque anni dalla cessazione dello stato di guerra. Senonché, osserva il giudice "a quo", la successiva legge n. 358 del 1951, sempre al fine di prorogare il vincolo alberghiero, richiama espressamente il solo art. l del D.Lgs.Lgt. 19 marzo 1945 n. 117 suddetto: essa non contiene, e nemmeno potrebbe ritenersi che abbia sottinteso, alcun riferimento all'altra norma di quell'atto legislativo (art. 2), in forza della quale, il regime vincolistico del 1936 veniva a ricevere applicazione anche nei confronti degli immobili destinati ad uso alberghiero successivamente alla data di pubblicazione del decreto medesimo. Tutti gli immobili adibiti ad albergo dopo tale data sono così rimasti prosegue il giudice "a quo" eccettuati dal vincolo, di cui la legge n. 358 del 1951 di proroga, e le susseguenti altre, hanno protratto l'efficacia. La differenza che ne risulta nel trattamento degli immobili sarebbe stata ispirata al legislatore del 1951 da un duplice e concorrente ordine di considerazioni: mantenere integro, grazie al vincolo che si prorogava, un patrimonio fin lì, in buona sostanza, limitato alle attrezzature turistiche preesistenti alla guerra; promuovere la costruzione di nuovi impianti ricettivi - del resto agevolata con altre apposite misure legislative perseguendo al tempo stesso il più largo disegno della ripresa edilizia. In questa prospettiva si sarebbe consentita la libera conversione ad altri usi degli immobili di recente destinazione alberghiera, esclusi dalla proroga.

Profondamente diverse, però sarebbero le condizioni in cui sopravviene la norma impugnata. Nel 1967, si osserva, il patrimonio alberghiero è ormai ricostituito, e la domanda di più moderni e confortevoli servizi viene adeguatamente soddisfatta dagli alberghi costruiti dopo la legge n. 358 del 1951; la distinzione posta in detta legge tra gli immobili soggetti alla proroga e quelli invece esonerati dal vincolo, avrebbe così cessato, con le conseguenze sopra viste, di rispondere ai criteri di ragionevolezza e di utilità sociale, che la giustificavano.

3. La questione è fondata. Per meglio chiarirne i termini, giova, tuttavia, subito considerare una norma della quale non si fa menzione nell'ordinanza di rinvio, e che risulta emanata già nel periodo compreso fra il D.Lgs.Lgt. n. 117 del 1945 e la legge n. 358 del 1951: l'art. 26 del D.Lgs. 6 dicembre 1946, n. 424 del Capo provvisorio dello Stato. Al primo comma, esso recita:

le norme del decreto legislativo luogotenenziale 19 marzo 1945, n. 117, riguardanti la disponibilità degli immobili destinati ad uso alberghiero non si applicano nei confronti degli immobili che siano destinati ad uso di albergo, pensione o locanda successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto; ed aggiunge, al secondo comma:

le norme indicate nel comma precedente cessano di aver vigore nei confronti degli immobili precedentemente adibiti ad uso di albergo, pensione o locanda che sono stati distrutti o danneggiati in maniera da essere inservibili all'uso al quale erano destinati e che vengono successivamente ricostruiti qualunque destinazione essi ricevano.

La statuizione testé riferita esige un cenno di spiegazione. Il legislatore vuole, fin da questo momento, fugare le remore che l'ancora urgente ricostruzione edilizia può incontrare nel nostro settore, per via del regime vincotistico, ripristinato poco prima, con le norme del 1945 in tutto il suo rigore. L'intento traspare nitidamente perfino dal secondo comma, che da detto regime distrae gli immobili già destinati, ma distrutti o altrimenti inservibili all'uso alberghiero, e che vengono ricostruiti. Ma qui importa, beninteso, soprattutto la disposizione del primo comma, la quale rimuove il vincolo, una volta per tutte, con riguardo agli immobili adibiti ad albergo dopo l'entrata in vigore dell'atto legislativo che la contiene: questa statuizione abolitiva del vincolo (per il futuro, nel senso testé chiarito) e, allora, evidentemente presupposta dalla successiva legge n. 358 del 195l di proroga, là dove, all'art. 1, si fa esplicito riferimento soltanto agli immobili destinati all'uso alberghiero prima della data di pubblicazione del decreto n. 117 del 1945. Il giudice "a quo" trascura questo dato della previgente normativa vincolistica, quando riconnette direttamente alla legge n. 358 del 1951 ed ambienta nel relativo contesto temporale l'insorgenza della suddetta discriminazione. Ma ciò non tocca, va avvertito, quel che poi egli deduce in relazione alla ingiustificatezza della proroga. La censura, qual essa è formulata, deve, semmai, come è qui di seguito precisato, ritenersi fondata a maggior ragione.

Disposizioni di legge intervenute tra il decreto da ultimo citato e il D.Lgs. n. 424 del 1946 Capo provvisorio dello Stato, accolgono, nel prevedere cospicue provvidenze a favore delle industrie turistiche, il principio - anch'esso, d'altronde, operante nella esperienza legislativa pre-bellica di istituire un vincolo alberghiero (venticinquennale, in questo caso, e soggetto a pubblicità), sui fabbricati che fossero ricostituiti, costruiti, ed ampliati con i contributi statali (art. 16 del R.D.Lgs. 29 maggio 1946, n. 452: confronta art. 1 del R.D.L. 6 giugno l938, n. 1280). È un diverso approccio del legislatore al modo di vincolare l'uso dell'immobile, e di instaurare quel controllo sulla proprietà e l'iniziativa private, che costituisce il riflesso dell'interesse, e qui dello stesso aiuto pubblico, all'espansione e al miglioramento dei servizi turistici. Ora, il vincolo in questione sopravvive accanto alla coeva soluzione così adottata, e grava di un onere in più gli immobili che avevano in precedenza ricevuto la destinazione prescritta. Questo si spiega nelle circostanze del dopoguerra, e alla luce delle conseguenti scelte del legislatore, che la Corte ha ricordato solo per la necessità di non diminuire le ridotte ed insostituibili attrezzature turistiche allora esistenti. Ma una tale esigenza, pressante per quanto fosse a suo tempo, è venuta affievolendosi, a misura che si è accresciuto ed ammodernato il patrimonio alberghiero; mentre la discriminazione introdotta nel regime vincolistico è troppo a lungo trascorsa da una proroga all'altra, sconfinando oltre il ragionevole esercizio della discrezionalità legislativa. L'Avvocatura dello Stato obietta, è vero, che vi è una perdurante giustificazione della disciplina in esame. Il vincolo insisterebbe solo sui vecchi alberghi in quanto a differenza dei nuovi, sorti in periferia e destinati al turismo di massa essi si trovano nel centro cittadino, spesso illustrato da rilevanti fatti di storia e di cronaca, attraggono il turismo di qualità, e concorrono a formare il patrimonio delle attrezzature oggi disponibili con la loro peculiarità, consacrata dalla tradizione.

Senonché, l'asserita distinzione ed infungibilità dei vecchi alberghi rispetto ai nuovi a voler ammettere che essa sia mai stata, e continui ad esser tenuta in conto dal legislatore non rileva per alcun verso nel presente giudizio. Il vincolo è stato imposto, sulla base del puro e semplice momento della destinazione dell'immobile all'uso alberghiero, per la esclusiva ed inattuale considerazione che si è detta; non in ragione del fatto che l'albergo stia nel centro urbano, e rivesta le caratteristiche preferite dalla clientela sensibile ai valori di ordine storico e culturale. Per come è congegnato, il regime consurato può in effetti secondo la discrezionale valutazione degli organi amministrativi ben applicarsi nei confronti di un qualsiasi immobile della periferia, e non, viceversa, nei confronti di un pur antico e pregevole edificio nel cuore della città: basta che il primo sia stato adibito ad albergo prima della data stabilita dalla legge, ed il secondo dopo. Sussiste, in conclusione, la lamentata lesione del principio costituzionale di eguaglianza. Il che esime la Corte dall'esaminare gli ulteriori profili della specie, prospettati in riferimento agli artt. 41, terzo comma, e 42, secondo comma, Cost.

**P.Q.M.**

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 5 del D.L. 27 giugno 1967, n. 460, convertito nella legge 28 luglio 1967, n. 628.

Così deciso, in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 gennaio 1981.

Corte cost., Ord., (ud. 05-11-2014) 17-12-2014, n. 282

Fatto - Diritto P.Q.M.

REGIONE
Liguria
Turismo

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Paolo Maria NAPOLITANO Presidente

- Giuseppe FRIGO Giudice

- Alessandro CRISCUOLO "

- Paolo GROSSI "

- Giorgio LATTANZI "

- Aldo CAROSI "

- Marta CARTABIA "

- Sergio MATTARELLA "

- Mario Rosario MORELLI "

- Giancarlo CORAGGIO "

- Giuliano AMATO "

ha pronunciato la seguente

**Svolgimento del processo - Motivi della decisione**

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 4, 5, 7, 8 e 13, 3 e 9 della legge della Regione Liguria 18 marzo 2013, n. 4 (Modifiche e integrazioni alla L.R. 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 - e ulteriori disposizioni in materia di alberghi), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 20-22 maggio 2013, depositato in cancelleria il 27 maggio 2013 ed iscritto al n. 63 del registro ricorsi 2013.

Visti l'atto di costituzione della Regione Liguria, nonché gli atti di intervento della Belsoggiorno s.n.c. di Gianfranco e Gabriella Maccario e della Maccario Giuseppe Srl;

udito nella camera di consiglio del 5 novembre 2014 il Giudice relatore Sergio Mattarella.

Ritenuto che con ricorso spedito per la notifica il 20 maggio 2013, ricevuto dalla resistente il successivo 22 maggio, e depositato nella cancelleria di questa Corte il 27 maggio 2013 (reg. ric. n. 63 del 2013), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 4, 5, 7, 8 e 13, 3 e 9, della legge della Regione Liguria 18 marzo 2013, n. 4 (Modifiche e integrazioni alla L.R. 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 - e ulteriori disposizioni in materia di alberghi);

che il ricorrente rileva che le norme impugnate modificano la disciplina regionale degli strumenti urbanistici comunali, in relazione alla valorizzazione degli alberghi e dell'offerta turistico-ricettiva;

che, a giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri, le disposizioni censurate, semplificando il procedimento di trasformazione della destinazione d'uso degli immobili soggetti a vincolo alberghiero, si porrebbero in contrasto con i principi fondamentali in materia di "governo del territorio", espressi dall'art. 2, comma 4, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo A), e dagli artt. 4 e 7 della L. 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), i quali attribuiscono ai comuni la pianificazione urbanistica e gli interventi relativi alle destinazioni d'uso degli immobili;

che, secondo il ricorrente, le norme impugnate, consentendo la trasformazione della destinazione d'uso degli alberghi in immobili frazionati ad uso residenziale, attraverso procedure che vanificano le valutazioni urbanistiche comunali circa la conformità agli standard previsti dai piani regolatori, determinerebbero lo svuotamento della tutela penale prevista dal combinato disposto degli artt. 30 e 44, comma 1, lettera c), del d.P.R. n. 380 del 2001, i quali disciplinano le fattispecie di lottizzazione abusiva di terreni a scopo edificatorio e le relative sanzioni penali;

che la Regione Liguria si è costituita nel presente giudizio con atto del 21 giugno del 2013, depositato il successivo 28 giugno nella cancelleria di questa Corte, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile, o comunque, nel merito, infondato;

che, a giudizio della resistente Regione Liguria, le norme impugnate si limiterebbero ad introdurre una semplificazione del procedimento di svincolo degli immobili adibiti ad uso alberghiero senza precludere la potestà pianificatoria dell'ente locale, né incidere sulla tutela penale;

che, successivamente all'instaurazione del presente giudizio, le disposizioni impugnate sono state oggetto di modificazioni intervenute in via sopravvenuta, apportate dalla legge della Regione Liguria 13 marzo 2014, n. 5 (Modifiche di normative in materia di turismo, urbanistica ed edilizia), le quali assicurano il coinvolgimento dell'ente locale nelle procedure di svincolo degli immobili adibiti ad uso alberghiero, secondo quanto previsto dalle norme interposte evocate nel presente giudizio;

che, nell'imminenza dell'udienza pubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri ha presentato istanza di rinvio della trattazione del ricorso a seguito della richiesta da parte della Regione Liguria di riesaminare la questione alla luce delle modifiche introdotte alle norme impugnate dalla legge reg. Liguria n. 5 del 2014;

che tale istanza è stata accolta ed il ricorso è stato rinviato a nuovo ruolo;

che, a seguito del riesame, il ricorrente, previa delibera del Consiglio dei ministri del 15 ottobre 2014, ha ritualmente depositato atto di rinuncia integrale al ricorso in epigrafe, manifestando il proprio consenso all'estinzione del giudizio;

che la rinuncia totale al ricorso è stata formalmente accettata dalla Regione Liguria, con delibera della Giunta regionale, depositata presso la cancelleria di questa Corte in data 21 ottobre 2014.

Considerato che all'avvenuta accettazione della rinuncia totale al ricorso consegue l'estinzione del processo, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, secondo cui "la rinuncia al ricorso, qualora sia accettata da tutte le parti costituite, estingue il processo".

**P.Q.M.**

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'estinzione del giudizio.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 dicembre 2014.

Depositata in Cancelleria il 17 dicembre 2014.