

EDILIZIA ED URBANISTICA: T.A.R. LIGURIA - Sezione Seconda – Sentenza 23 gennaio 2025, n. 78

Edilizia e urbanistica – Vincoli conformativi ed espropriativi – Vincolo di destinazione produttiva –Rimozione del vincolo per insostenibilità economica dell'attività -Mancata previsione normativa -Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità - Sussiste.

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2 della l.reg. Liguria 7 febbraio 2008, n. 1, con riferimento agli artt. 3, 41, 42, 117, comma 1, quest'ultimo in relazione all'art. 1 protocollo addizionale CEDU, e 117, co. 2, lett. 1) della Costituzione, nella parte in cui non prevede come condizione sufficiente ai fini della rimozione del vincolo destinazione d'uso (nel caso di specie quello alberghiero) quella della insostenibilità economica dell'attività economica (1).

v. Corte cost. 29 maggio 1968, n. 58 (in Foro it., 1968, I, 361) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei numeri 2, 3, 4 dell'art. 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e dell'art. 40 stessa legge, nella parte in cui non prevedono un indennizzo per l'imposizione di limitazioni operanti immediatamente e a tempo indeterminato nei confronti dei diritti reali, quando le limitazioni stesse abbiano contenuto espropriativo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti l'atto di costituzione in giudizio e la memoria del Comune di Ameglia;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 dicembre 2024 il dott. Nicola Pistilli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Con ricorso notificato in data 5 aprile 2024 e depositato in data 22 aprile 2024 la Società ricorrente ha impugnato l'atto in epigrafe indicato deducendo quanto segue.

1.1. La ricorrente è proprietaria di un albergo sito in Ameglia (SP) alla via Del Botteghino n. 17/H, che gestisce a partire dal luglio 1993; la struttura è attiva da aprile a ottobre e occupa dieci dipendenti e due collaboratori.

Stante la concentrazione della richiesta alberghiera degli ultimi anni nei mesi di luglio e agosto, la Società rappresenta che la struttura necessiterebbe di un ammodernamento per aumentarne la capacità attrattiva; tuttavia, sulla base di un piano industriale redatto da un professionista (doc. 5 della ricorrente) l'investimento non genererebbe ricavi idonei a garantire la convenienza economica dell'operazione.

Per tali ragioni, la ricorrente ha presentato un'istanza di rimozione del vincolo di destinazione alberghiera, ai sensi dell'art. 2 della l. reg. 7 febbraio 2008, n. 1, chiedendo la trasformazione della struttura in una residenza socio-sanitaria per anziani, dopo aver ottenuto il parere favorevole dell'Azienda Sanitaria Regionale.

1.2. Con il provvedimento impugnato, il Comune ha rigettato l'istanza ritenendo che non sussistessero le condizioni previste dalla normativa regionale, che richiede alternativamente l'impossibilità di realizzare interventi di adeguamento dell'immobile per l'esistenza di vincoli di varia natura o l'insistenza in un ambito territoriale inidoneo allo svolgimento dell'attività alberghiera. Inoltre il Comune ha motivato il rigetto rappresentando l'inadeguata capacità ricettiva nel territorio rispetto alla domanda e la mancata dimostrazione della necessità di una residenza socio-sanitaria.

2. Avverso il suddetto provvedimento la ricorrente affida il ricorso a plurimi motivi: essenzialmente, censura la violazione della legge regionale, che, in ossequio agli artt. 41 e 42 della Costituzione, non può essere interpretata nel senso di imporre la prosecuzione dell'attività oltre il limite della convenienza economica; deduce inoltre il difetto di istruttoria con riferimento all'assenza di capacità ricettiva del territorio e alla necessità della residenza socio-sanitaria.

3. Costitutosi in giudizio, il Comune ribadisce che la circostanza prospettata dalla ricorrente non è prevista dalla legge regionale come condizione per la rimozione del vincolo; inoltre evidenzia una serie di potenzialità dell'albergo, riporta dati sul riempimento dello stesso e sulla scarsità di strutture ricettive nel Comune a fronte della crescente domanda nella zona.

4. Alla camera di consiglio dell'8 maggio 2024 parte ricorrente ha rinunciato alla sospensiva. Le parti hanno depositato ulteriori memorie e documenti in vista dell'udienza di discussione dell'11 dicembre 2024, alla quale la causa è stata chiamata e trattenuta in decisione.

5. Il Collegio dubita della legittimità costituzionale della normativa regionale sulla base della quale è stato emanato provvedimento in questa sede gravato.

6. Al fine di evidenziare la rilevanza della questione, occorre considerare che la ricorrente ha chiesto la rimozione del vincolo alberghiero adducendo la mancanza di convenienza economica nella prosecuzione dell'attività: più nel dettaglio, gli utili risultanti dagli ultimi esercizi (docc. 11-12-13 ricorrente) sono di entità modesta rispetto alle dimensioni della struttura e al numero di occupati; inoltre dal piano industriale redatto da un professionista emerge l'inopportunità di realizzare gli investimenti necessari al rilancio della struttura, stante l'esiguità dei ricavi attesi.

Il Comune ha rigettato l'istanza essenzialmente richiamando la normativa regionale, che non contempla quella prospettata dall'istante tra le condizioni alle quali è consentito lo svincolo. L'art. 2 della l. reg. n. 1 del 2008 così dispone:

«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. (5)

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».

6.1. L'applicazione della disposizione appena riportata condurrebbe alla reiezione del ricorso, in quanto la Società non ha dedotto, in sede di istanza di svincolo, una delle due condizioni contemplate dal legislatore regionale, limitandosi ad allegare, nei termini anzidetti, l'impossibilità di ricavare un congruo profitto dalla prosecuzione dell'attività.

6.2. Al contrario, in caso di declaratoria di illegittimità costituzionale della norma, quantomeno nella parte in cui non prevede come condizione sufficiente ai fini della rimozione del vincolo quella della insostenibilità economica dell'attività, l'Amministrazione ed eventualmente il giudice

amministrativo sarebbero chiamati a effettuare un vaglio sulla ricorrenza in concreto di tale circostanza.

7. Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il Collegio dubita della compatibilità dell'art. 2, co. 2 della l. reg. n. 1 del 2008 con gli artt. 3, 41, 42, 117, co. 1, quest'ultimo in relazione all'art. 1 Protocollo Addizionale CEDU, e 117, co. 2, lett. l) della Costituzione.

7.1. Iniziando dal possibile contrasto con il principio della libera iniziativa economica, per il carattere irragionevole e sproporzionato dei limiti frapposti alla stessa, è utile ripercorrere alcuni capisaldi fissati in materia dal Giudice delle Leggi, particolarmente utili a decifrare la questione di legittimità costituzionale che il Tribunale intende sollevare.

Anzitutto, *«uno degli aspetti caratterizzanti della libertà di iniziativa economica è costituito dalla possibilità di scelta spettante all'imprenditore: scelta dell'attività da svolgere, delle modalità di reperimento dei capitali, delle forme di organizzazione della stessa attività, dei sistemi di gestione di quest'ultima e delle tipologie di corrispettivo. Se, dunque, legittimamente in base a quanto previsto all'art. 41 Cost., il legislatore può intervenire a limitare e conformare la libertà d'impresa in funzione di tutela della concorrenza [...] il perseguimento di tale finalità incontra pur sempre il limite della ragionevolezza e della necessaria considerazione di tutti gli interessi coinvolti. La libertà d'impresa non può subire infatti, nemmeno in ragione del doveroso obiettivo di piena realizzazione dei principi della concorrenza, interventi che ne determinino un radicale svuotamento, come avverrebbe nel caso di un completo sacrificio della facoltà dell'imprenditore di compiere le scelte organizzative che costituiscono tipico oggetto della stessa attività d'impresa»* (Corte Cost., 23 novembre 2021, n. 218). Siffatta libertà *«riguarda non soltanto la fase iniziale di scelta dell'attività, ma anche i successivi momenti del suo svolgimento»* (Corte Cost., 23 aprile 1965, n. 30).

La Consulta ha *«costantemente negato che sia “configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale”, oltre, ovviamente, alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana, ai sensi dell'art. 41, secondo comma, Cost., purché, per un verso, l'individuazione dell'utilità sociale “non appaia arbitraria” e, “per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue, ed in ogni caso che l'intervento legislativo non sia tale da condizionare le scelte imprenditoriali in grado così elevato da indurre la funzionalizzazione dell'attività economica di cui si tratta sacrificandone le opzioni di fondo”»* (Corte Cost., 31 marzo 2015, n. 56).

Particolarmente calzante risulta, infine, la pronuncia 23 novembre 2021, n. 47, per l'esplicito riconoscimento che i limiti alla libertà d'impresa possono essere assoggettati a una verifica di proporzionalità e ragionevolezza. Se *«uno degli aspetti caratterizzanti della libertà di iniziativa*

economica è costituito dalla possibilità di scelta spettante all'imprenditore», quest'ultima «non può subire [...] interventi che ne determinino un radicale svuotamento, come avverrebbe nel caso di un completo sacrificio della facoltà dell'imprenditore di compiere le scelte organizzative che costituiscono tipico oggetto della stessa attività d'impresa». Per affermare il carattere irragionevole e sproporzionato della disposizione in quella sede censurata, la Corte ha valorizzato alcuni indici: l'oggettiva consistenza delle restrizioni, la mancata *«differenziazione o graduazione in ragione di elementi rilevanti»* e, infine, l'omessa considerazione dell'interesse dei destinatari, che hanno pianificato le proprie strategie sulla base di una regolazione meno rigida o addirittura priva di limitazioni.

7.2. Nel caso di specie, la compressione della libertà di iniziativa non risulta aderente ai corollari della libertà di iniziativa economica, in quanto la legislazione regionale assoggetta la facoltà di svincolo alla inadeguatezza della struttura, qualora quest'ultima sia attribuibile a una delle due seguenti cause: *«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».*

Ciò significa che, al di fuori del caso in cui la struttura insiste in un ambito astrattamente inidoneo all'attività ricettiva, l'incapacità di far fronte alle esigenze del mercato non può di per sé giustificare la cessazione del vincolo, ma solo in quanto sia riconducibile all'impossibilità assoluta di realizzare interventi per la sussistenza di vincoli di varia natura. Si tratta di una compressione notevole della libertà imprenditoriale, posto che nel caso in cui la prosecuzione dell'attività non sia più compatibile con lo scopo, tipico dell'impresa, di conseguimento del profitto, il titolare si verrebbe a trovare dinanzi all'alternativa secca tra chiudere l'attività in perdita e cedere il compendio produttivo.

7.3. Giunti a questo punto, il Collegio ritiene che non sia praticabile, a fronte dell'inequivocabile tenore letterale della disposizione, la strada di un'interpretazione costituzionalmente conforme senza fuoriuscire dal perimetro semantico dell'enunciato, che segna il limite di ogni tentativo ermeneutico (tra le più recenti Corte Cost., 10 novembre 2023, n. 46). Anzitutto, sul piano testuale, non vi sono dubbi sul fatto che l'impossibilità di adeguamento della struttura al livello di qualità degli standard alberghieri o alla normativa in materia di sicurezza e di abbattimento delle barriere architettoniche debba essere riconducibile solo ed esclusivamente all'esistenza di una delle tipologie di vincoli

enumerati dalla disposizione. Tale conclusione è rafforzata, adoperando il canone dell'interpretazione storica e sistematica, dalla considerazione che la l. reg. 18 marzo 2013, n. 4, intervenuta a novellare l'originaria versione dell'art. 2, co. 2, ha eliminato il riferimento alla «*sopravvenuta inadeguatezza a mantenere la presenza sul mercato dell'offerta ricettiva e alla non sostenibilità economica della stessa*», accentuando l'intenzione del legislatore di scindere ogni legame tra la possibilità di svincolo e la convenienza economica dell'attività.

7.4. La rigidità della disposizione emerge anche sotto il profilo della durata temporale del vincolo (già censurata, seppur sotto un profilo parzialmente diverso, da Corte Cost., 28 gennaio 1981, n. 4). Quanto alla prima delle due condizioni, l'impossibilità assoluta di realizzare interventi di adeguamento alla normativa vincolistica rappresenta un'eventualità che potrebbe non verificarsi mai in un arco temporale nel quale usualmente un operatore di mercato pianifica le strategie di investimento: dopo l'avvio dell'attività potrebbe passare un periodo indefinito senza che intervengano modificazioni a uno dei regimi vincolistici indicati dalla disposizione. Riguardo alla collocazione della struttura in territorio inidoneo allo svolgimento dell'attività alberghiera, se si pone mente alla cospicua eccezione degli ambiti «*storici, di quelli in ambito urbano a prevalente destinazione residenziale e degli immobili collocati nella fascia entro 300 metri dalla costa*», nonché alla conformazione del territorio ligure, all'elevata urbanizzazione dei tratti costieri e alla vocazione turistica che lo caratterizza pressoché indistintamente, la ricorrenza della condizione risulta piuttosto rara.

7.5. In tal modo, la disposizione realizza un assetto irragionevole degli interessi contrapposti, in quanto è dubbio che lo scopo di mantenimento dei livelli di ricettività del territorio possa essere perseguito mediante l'imposizione di una destinazione produttiva potenzialmente indeterminata nel tempo, che astringe il proprietario anche nel caso in cui venga meno la redditività dell'utilizzo. Al contrario, la presenza di un vincolo così rigoroso potrebbe dissuadere eventuali operatori economici dal fare ingresso nel settore alberghiero per il timore di non poter agevolmente dismettere o convertire l'attività intrapresa.

È persino dubitabile che la misura si riveli adeguata allo scopo perseguito, quello di mantenere i livelli di ricettività, posto che da un lato non può fisiologicamente spingere la continuazione dell'impresa oltre la soglia dell'economicità della gestione, dall'altro rischia di ostacolare mutamenti di titolarità e provocare la chiusura definitiva dell'attività, con conseguente abbandono del compendio immobiliare.

Inoltre, la rigidità delle condizioni, espropriando l'amministrazione di qualsiasi discrezionalità nell'apprezzamento del caso concreto, reca con sé ulteriori conseguenze. Da un lato impedisce ogni bilanciamento con potenziali usi alternativi ai quali si può riconoscere a pieno titolo la realizzazione

di una funzione di «utilità sociale» prescritta dall'art. 41, co. 2 Cost.: si pensi alla destinazione proposta dalla ricorrente, consistente in una residenza socio-sanitaria per anziani. Dall'altro preclude di considerare le peculiarità della singola struttura e l'interesse del destinatario, che nella pianificazione dell'investimento probabilmente ha anche contemplato la possibilità di utilizzi diversi dell'immobile sulla base della normativa vigente all'epoca dell'acquisto o della successiva realizzazione dell'albergo.

Si tratta di considerazioni che mettono in luce come la norma non possa superare il vaglio in termini di ragionevolezza e proporzionalità, posto che il legislatore regionale non sembra aver accordato *«preferenza al “mezzo più mite” fra quelli idonei a raggiungere lo scopo, scegliendo, fra i vari strumenti a disposizione, quello che determina il sacrificio minore»* (Corte Cost., n. 218 del 2021, cit.).

7.8. Anche uno sguardo all'abrogata normativa statale e ad altre leggi regionali consente di apprezzare la rigidità della disposizione in esame.

L'art. 9 della l. 17 maggio 1983, n. 217, abrogata dalla l. 29 marzo 2001, n. 135, così disponeva: *«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»*.

In Campania, l'art. 5 della l. reg. 28 novembre 2000, n. 16, come modificato dall'art. 1, co. 76 della l. reg. 7 agosto 2014, n. 16: *«Il vincolo di destinazione può essere rimosso su richiesta del proprietario, solo se viene comprovata la non convenienza economica-produttiva della struttura ricettiva e previa restituzione di contributi ed agevolazioni pubbliche eventualmente percepite ai fini della costruzione o ristrutturazione dell'immobile su cui grava il vincolo»*.

In Emilia Romagna, gli artt. 2 e 3 della l. reg. 9 aprile 1990, n. 28 condizionano la rimozione del vincolo alla *«non convenienza economica»* dell'attività.

Nelle Marche, l'art. 73 della l. reg. 11 luglio 2006, n. 9, modificato dall'art. 56 della l. reg. 2 luglio 2020, n. 28, prevede un vincolo di dieci anni per gli immobili che hanno beneficiato di contributi regionali, che può essere cancellato *«quando sia dimostrata l'impossibilità o la non economicità della destinazione delle opere»*.

8. La panoramica delle discipline analoghe di altre Regioni offre lo spunto per passare ad illustrare un ulteriore profilo di possibile incostituzionalità della disposizione in rilievo, segnatamente per contrasto con gli artt. 117, co. 2, lett. l) e 42, co. 2.

8.1. Nella misura in cui impone sull'immobile un vincolo di destinazione produttiva rimuovibile solo a particolari condizioni, la disciplina realizza una compressione considerevole delle facoltà di

godimento del bene, in quanto anche in tal caso – come già visto in merito alle scelte imprenditoriali – il titolare che non reputi più conveniente l'uso alberghiero si troverebbe costretto a cedere l'attività. Considerato il grado di limitazione che la facoltà di godimento subisce – e, seppur indirettamente, anche quella di disposizione – la norma sembra porsi in contrasto con il riparto costituzionale di competenze, che assegna l'«ordinamento civile» alla legislazione statale.

8.2. Nel tentativo di ricostruire i limiti di intervento del legislatore regionale sul diritto di proprietà, la sentenza n. dell'11 luglio 1989, n. 391 (alla quale ha fatto seguito, tra le altre, la sentenza 7 novembre 1994, n. 379) ha stabilito che *«la preclusione al potere legislativo regionale di interferenze nella disciplina dei diritti soggettivi riguarda i profili civilistici dei rapporti da cui derivano, cioè i modi di acquisto e di estinzione, i modi di accertamento, le regole sull'adempimento delle obbligazioni e sulla responsabilità per inadempimento, la disciplina della responsabilità extracontrattuale, i limiti dei diritti di proprietà connessi ai rapporti di vicinato, e via esemplificando. Per quanto attiene, invece, alla normazione conformativa del contenuto dei diritti di proprietà allo scopo di assicurarne la funzione sociale, la riserva di legge stabilita dall'art. 42 Cost. può trovare attuazione anche in leggi regionali, nell'ambito, s'intende, delle materie indicate dall'art. 117»*.

8.3. Dopo la riforma costituzionale del Titolo V, l'apertura della Corte costituzionale a uno spazio di intervento del diritto regionale è stata molto cauta. La sentenza 21 dicembre 2016, n. 283 muove dalla premessa che *«la disciplina dei rapporti privatistici può subire un qualche adattamento, ove questo risulti in stretta connessione con la materia di competenza regionale e risponda al criterio di ragionevolezza, che vale a soddisfare il rispetto del richiamato principio di eguaglianza»* (così già sentenza 6 novembre 2001, n. 352) per fissare alcune «condizioni imprescindibili» dell'intervento regionale: *«1) la sua marginalità, 2) la connessione con una materia di competenza regionale e 3) il rispetto del principio di ragionevolezza»*.

Sulla scia tracciata da tali arresti si inserisce anche la sentenza 12 luglio 2019, n. 175: dopo aver ribadito che *«il legislatore regionale ben può conformare anche le facoltà spettanti ai privati, allo scopo di salvaguardare interessi pubblici sovraordinati e di delineare un assetto complessivo e unitario di determinate zone, rispettoso delle peculiarità dei territori coinvolti»*, la pronuncia non ritiene conforme al riparto delineato dalla Carta una disposizione regionale che *«non interviene su un aspetto specifico correlato al governo del territorio, ma incide su un potere, tradizionalmente oggetto di codificazione, e si prefigge di regolarne il contenuto sostanziale»* e che, *«con una formulazione di notevole latitudine, esclude in via generale una facoltà che il codice civile considera, per contro, parte integrante del diritto di proprietà»*.

8.4. Inquadrata alla luce delle direttive appena ripercorse, la disposizione regionale che si sottopone al vaglio della Corte incide sulle facoltà di godimento e di disposizione in modo da limitare

significativamente le prerogative dominicali riconosciute dall'art. 832 c.c. Pur nell'esercizio delle competenze in materia di turismo, il legislatore regionale sembra essersi spinto oltre i confini tracciati dalle sentenze della Corte Costituzionale, che ammettono un marginale intervento conformativo, dettando invece una disciplina in grado di comprimere in maniera penetrante l'esplicazione del diritto. Dal punto di vista del godimento, il proprietario subisce l'imposizione di un unico utilizzo produttivo, dal quale può affrancarsi alle stringenti condizioni già viste. La facoltà di disposizione risulta a sua volta condizionata in un duplice senso, seppur indirettamente: anzitutto, il proprietario che non reputi più conveniente la prosecuzione dell'attività sarà costretto a cedere il bene o a garantirne il godimento ad altri; nella prima eventualità, il valore del compendio immobiliare risentirebbe non poco del vincolo sullo stesso gravante.

9. Quest'ultima notazione induce il Collegio a dubitare della disposizione sotto il profilo della compatibilità con l'art. 42, co. 3 della Costituzione.

9.1. Al Tribunale è nota la tradizionale distinzione tra vincoli espropriativi e vincoli conformativi della proprietà, che ha trovato compiuta sistematizzazione, tra le altre, nella sentenza della Corte Costituzionale 20 maggio 1999, n. 179. Verosimilmente in ragione dell'applicazione generalizzata e dell'attuazione della destinazione ad opera del privato, il vincolo alberghiero è stato ricondotto alla seconda delle due categorie dalle poche pronunce che si sono occupate dell'inquadramento dell'istituto (ad es. Cons. Stato, sez. IV, 12 marzo 2009, n. 1468).

9.2. Nondimeno, alcune peculiarità del vincolo configurato dal legislatore ligure possono indurre a una diversa prospettazione.

Anzitutto, nella nota sentenza 29 maggio 1968, n. 55, la Corte Costituzionale ha definito come espropriativi quegli *«atti di imposizione che, indipendentemente dalla loro forma, conducano tanto ad una traslazione totale o parziale del diritto, quanto ad uno svuotamento di rilevante entità ed incisività del suo contenuto, pur rimanendo intatta l'appartenenza del diritto»*. Sulla penetrante compressione della facoltà d'uso introdotta dalla legge regionale si è già detto in precedenza.

Secondariamente, *«il venir meno o una penetrante incisione del [...] valore di scambio»* del bene si configura come un ulteriore indice apprezzato dalla Corte per affermare il carattere espropriativo del vincolo, in alternativa alla incisione delle facoltà annesse al diritto di proprietà (Corte Cost., 20 gennaio 1966, n. 6). Anche in merito a tale aspetto, si è evidenziato che la destinazione impressa sul bene si ripercuote inevitabilmente sul valore dello stesso in un eventuale compravendita.

Alla compressione delle prerogative dominicali non si accompagna poi alcuna limitazione temporale e, come già visto, la possibilità di rimozione è legata a condizionalità indipendenti dalla sfera di controllo del proprietario.

Tali caratteristiche hanno indotto il Supremo Consesso della giustizia amministrativa, che si è pronunciato in merito alla previsione del legislatore ligure, a paventare la possibilità che «*un vincolo stringente nella destinazione ed indefinito nel tempo possa costituire un intervento di fatto espropriativo*» (Cons. Stato, Sez. IV, 23 novembre 2018, n. 6626, che solleva dubbi anche in merito alla compatibilità con la libertà di iniziativa economica).

In definitiva, non essendo previsto un limite temporale né un indennizzo (tra le tante, Corte Cost., n. 55 del 1968, cit.), nell'eventualità in cui si attribuisca carattere espropriativo al vincolo in questione, sarebbe evidente il contrasto con l'art. 42, co. 3 Cost.

10. Tuttavia – questo costituisce l'ultimo profilo che il Collegio intende sottoporre alla Corte –, anche qualora si ritenga che il vincolo di destinazione sia più propriamente annoverabile tra quelli conformativi del diritto di proprietà, si pone, analogamente a quanto visto con riferimento alla libertà di iniziativa economica, un problema di proporzionalità e ragionevolezza dei limiti. La disposizione si espone a un contrasto con gli artt. 3 e 42, co. 2 Cost., nonché con l'art. 117, co. 1 Cost. in relazione all'art. 1 del Protocollo Addizionale alla CEDU.

Infatti, pur ponendosi al di fuori della nozione di privazione della proprietà (“deprivation of property”), contemplata dall'art. 1, par. 1 del Protocollo, le misure che determinano un'ingerenza nell'utilizzo del bene (“control of use”) devono risultare necessarie per la realizzazione di un interesse generale, come lo stesso par. 2 esplicitamente richiede, e proporzionate rispetto allo scopo avuto di mira (tra le altre si veda la sentenza *Lindheim e altri c. Norvegia*, 12 giugno 2012). Sotto quest'ultimo aspetto, la Corte EDU ha tradizionalmente affermato che, per poter riflettere un equo bilanciamento tra l'interesse generale e il diritto individuale, la misura non deve tradursi in un onere eccessivo (“excessive burden”) per il singolo (ad esempio *James e altri c. Regno Unito*, 21 febbraio 1986).

Si richiamano, tal proposito, tutte le considerazioni sopra esposte, che inducono a dubitare che il legislatore regionale si sia conformato ai canoni della necessità e del minore sacrificio nella scelta dello strumento più adeguato al perseguimento dello scopo avuto di mira (*supra*, § 7.5).

11. Alla luce di quanto esposto, deve essere rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 1 della l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23, della l. 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, co. 2 della l. reg. Liguria 7 febbraio 2008, n. 1, nei sensi di cui in motivazione, con riferimento agli artt. 3, 41, 42, 117, co. 1, quest'ultimo in relazione all'art. 1 Protocollo Addizionale alla CEDU, e art. 117, co. 2, lett. l) della Costituzione.

Si rende conseguentemente necessaria la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte Costituzionale, affinché si pronunci sulla questione.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Seconda):

- dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, co. 2 della l. reg. Liguria 7 febbraio 2008, n. 1, con riferimento agli artt. 3, 41, 42, 117, co. 1, quest'ultimo in relazione all'art. 1 Protocollo Addizionale CEDU, e 117, co. 2, lett. l) della Costituzione, nei sensi di cui in motivazione;
- dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;
- rinvia ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente pronuncia;
- ordina che a cura della Segreteria del Tribunale la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente della Giunta Regionale della Liguria e comunicata al Presidente del Consiglio Regionale della Liguria.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Luca Morbelli, Presidente

Angelo Vitali, Consigliere

Nicola Pistilli, Referendario, Estensore