



Giustizia amministrativa
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

Consiglio di Stato
Tribunali Amministrativi Regionali

News n. 78 dell'8 giugno 2023
a cura dell'Ufficio del massimario

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'art. 7, comma 3, della legge della regione Liguria 7 febbraio 2008, n. 2 (Testo unico in materia di strutture turistico-ricettive e balneari), come modificato dall'art. 4, comma 1, della legge della regione Liguria 11 maggio 2009, n. 16 (Disposizioni urgenti di adeguamento della normativa regionale), il quale prevede che *“le nuove strutture (da destinare a residenza turistica n.d.r.) sono costituite da un'unica unità immobiliare catastale, anche articolata in più edifici, soggetta a specifico vincolo a R.T.A. e non possono essere oggetto di successivi mutamenti di destinazione d'uso in residenza, pure in assenza di opere edilizie”*.

Corte costituzionale, sentenza 18 ottobre 2022, n. 213 – Pres. Sciarra, red. de Pretis

Edilizia - Strutture turistico-ricettive – Mutamento destinazione d'uso – Legge Regione Liguria - Questione non fondata di costituzionalità.

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

I. – Con la decisione in epigrafe, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dalla T.a.r. per la Liguria, con ordinanza 20 novembre 2020, n. 822 dell’art. 7, comma 3, della legge della regione Liguria 7 febbraio 2008, n. 2 (Testo unico in materia di strutture turistico-ricettive e balneari), come modificato dall’art. 4, comma 1, della legge della regione Liguria 11 maggio 2009, n. 16 (Disposizioni urgenti di adeguamento della normativa regionale), in relazione agli artt. 3, 41 e 42 della Costituzione. La predetta norma regionale è stata poi riprodotta nell’art. 7, comma 3, della successiva legge regione Liguria n. 32 del 2014. La vicenda è originata dall’impugnazione proposta dinnanzi al T.a.r. per la Liguria da una società a responsabilità limitata, che agisce per l’annullamento della nota con la quale un Comune ligure ha negato la possibilità di mutare, con variante urbanistica, la destinazione d’uso da residenze turistico-alberghiere (anche RTA) a residenziale, a causa della normativa regionale vigente.

La società ricorrente aveva acquisito, a seguito di procedura esecutiva immobiliare, un edificio destinato nel titolo edilizio a RTA, per il quale al momento della realizzazione, l’allora proprietaria si era impegnata, con atto notarile, a mantenere l’immobile a destinazione turistico-alberghiera, in applicazione della norma censurata e delle norme di attuazione del piano urbanistico comunale.

L’istante sostiene nella impugnazione che l’art. 7 della legge reg. Liguria n. 32 del 2014 (che, come sopra precisato, ha lo stesso contenuto della previgente disposizione censurata) abbia lo scopo di impedire il mutamento di destinazione d’uso delle RTA mediante “normali procedimenti edilizi”, non quello di impedire ai comuni di adottare una variante “che stabilisca la possibile destinazione a residenza di un immobile già destinato a R.T.A.”.

In subordine, la società lamenta l’illegittimità costituzionale dell’art. 7 della legge reg. Liguria n. 32 del 2014.

Il T.a.r. per la Liguria, quindi, ha deciso di sollevare le dette questioni di legittimità costituzionale, ritenendole rilevanti giacché la valutazione preliminare negativa del Comune si è basata sulla “valenza ostativa assoluta” dell’art. 7, comma 3, della legge reg. Liguria n. 2 del 2008.

Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, il T.a.r. in riferimento alla violazione dell’art. 41 Cost., ha osservato che il divieto posto dalla norma censurata “ha natura perpetua, non essendo previsto alcun termine di efficacia, né alcuna procedura di svincolo”, con la conseguenza che essa introdurrebbe “un vincolo a destinazione d’uso produttivo perpetuo e illimitato”, in quanto – in base alla disciplina sia statale che regionale – le destinazioni d’uso diverse dalla residenza (unica destinazione preclusa dalla norma censurata) avrebbero natura produttiva.

Ciò si tradurrebbe in “un irragionevole vincolo alla libertà di iniziativa economica privata”, da intendersi anche nel senso “negativo del suo non esplicitarsi, ovvero cessare di esplicitarsi, quando le condizioni siano tali da sconsigliarlo”. Mentre la scelta di

proseguire un'attività dovrebbe dunque essere rimessa alle valutazioni dell'imprenditore.

Il T.a.r. nel richiamare la sentenza della Corte cost., 26 gennaio 1957 n. 29 e l'ordinanza 16 marzo 1963, n. 30, ha considerato che le limitazioni alla libera iniziativa economica consentite dall'art. 41 Cost. dovrebbero avere durata ragionevole, e non essere comunque perpetue. Inoltre, sottolinea il rimettente, le "ragioni di utilità sociale" alla base della norma censurata sarebbero "di non agevole comprensione".

Quanto alla violazione dell'art. 3 Cost., il T.a.r. ha osservato che l'art. 2, comma 1, della legge della Regione Liguria 7 febbraio 2008, n. 1 ha imposto un vincolo alberghiero analogo a quello stabilito dalla norma censurata, prevedendone tuttavia la possibile rimozione in alcune ipotesi (indicate nel comma 2).

Per le RTA, invece, il vincolo oggetto di censura sarebbe perpetuo e non rimuovibile; poiché alberghi e RTA sarebbero strutture analoghe, la "discriminazione attuata dal legislatore regionale" si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., non essendo rinvenibile alcuna ragione che la giustifichi.

Infine, quanto all'art. 42 Cost., il rimettente ha osservato che il vincolo perpetuo di destinazione produttiva su un immobile realizzerebbe "una espropriazione delle facoltà inerenti alla proprietà, in particolare quella di godimento, senza alcuna previsione di indennizzo".

In tal senso l'ordinanza di rimessione ha richiamato la sentenza della Corte costituzionale 28 gennaio 1981, n. 4 (in *Foro it.* 1981, I, 305, in *Giur. it.* 1982, I, 1, 12, con nota di ROSSELLO, in *Nuove leggi civ.* 1981, 397, con nota di ALPA, in *Regioni* 1981, 733, con nota di CERRI), che avrebbe sancito la "ontologica natura temporalmente limitata" dei vincoli a uso ricettivo, con la conseguenza che il requisito della temporaneità e della "potenziale modificabilità, sebbene a stringenti condizioni" dovrebbe ritenersi intrinseco al vincolo d'uso ricettivo.

II. – L'iter argomentativo sulla base del quale la Corte costituzionale è giunta alla declaratoria di inammissibilità delle qq.ll.cc. è così articolato:

- a) in via preliminare, sono ritenute inammissibili, in base alla costante giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sentenze: 26 luglio 2022, n. 198, oggetto della News a cura dell'Ufficio per il massimario n. 105 del 24 ottobre 2022; 25 luglio 2022, n. 186 e 20 luglio 2022, n. 180), le questioni sollevate direttamente presso la Corte, dalle parti al di là del *thema decidendum* fissato nell'ordinanza di rimessione: si tratta della lamentata violazione degli artt. 5, 117 e 118 Cost. (per lesione delle competenze comunali in materia di pianificazione urbanistica) e dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (per invasione della competenza statale in materia di ordinamento civile);

- b) le questioni sollevate dal T.a.r., in riferimento agli artt. 3, 41 e 42 Cost., sono inammissibili per la ricostruzione del quadro normativo alla base della prospettazione della questione, che non consente di comprendere le ragioni per le quali il giudice *a quo* ritiene di dover applicare la disposizione oggetto di censura;
- c) nell'ordinanza di rimessione il T.a.r. riferisce che il Comune ha negato la possibilità del mutamento di destinazione d'uso "ai sensi della normativa regionale vigente", e dunque dell'art. 7, comma 3, della legge reg. Liguria n. 32 del 2014, essendo il provvedimento di diniego dell'8 maggio 2019. Come precisato in un altro passaggio dell'ordinanza in cui si riferisce che a fondamento del ricorso è stata dedotta la violazione dell'art. 7 della legge reg. Liguria n. 32 del 2014;
- d) a fronte di tali affermazioni, che indurrebbero a ritenere che il provvedimento impugnato nel giudizio *a quo* sia stato reso in applicazione di tale ultima disposizione, il rimettente appunta le sue censure sull'art. 7, comma 3, della legge reg. Liguria n. 2 del 2008, senza offrire una completa ricostruzione del quadro normativo rilevante nella fattispecie;
- d1) in primo luogo la norma contenuta nella disposizione censurata, risalente al 2008 e modificata nel 2009, è stata abrogata (insieme all'intera legge reg. Liguria n. 2 del 2008) dall'art. 72, comma 1, della legge reg. Liguria n. 32 del 2014, senza che ciò sia menzionato nella ordinanza di rimessione;
- d2) né è menzionata la circostanza che l'art. 7, comma 3, della legge reg. Liguria n. 32 del 2014 ha riprodotto il contenuto della medesima norma censurata, ed anche che l'art. 70 della medesima legge regionale stabilisce la permanente operatività per le RTA dei vincoli imposti in base alla normativa abrogata (l.r. n. 2 del 2008);
- e) la Corte quindi ritiene di non poter giungere a conclusioni precise sull'effettiva applicabilità nel giudizio *a quo* dell'art. 7, comma 3, della legge reg. Liguria n. 2 del 2008, con conseguente inammissibilità delle questioni (cfr. da ultimo, sentenze 25 luglio 2022, n. 193, 21 luglio 2022, n. 182 e 8 giugno 2022, n. 136).

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

f) sul tema della inammissibilità della q.l.c. anche per omessa ricostruzione del quadro normativo da parte del giudice *a quo* si veda:

f1) Corte costituzionale, 31 marzo 2022, n. 81 (oggetto della News US n. 39 del 29 aprile 2022 alla quale si rinvia per ogni approfondimento) con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le q.l.c. sollevate dal T.a.r. per la Lombardia, sez. III, con ordinanza 20 luglio

2020, n. 1374 (oggetto della News US, n. 90 del 25 agosto 2020) relative alla legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 1, 2 e 3, c.p.a., per come interpretato dal c.d. diritto vivente, secondo cui, in caso di implicita decisione sull'eccezione di incompetenza in sede cautelare, sarebbe precluso al giudice della fase del merito pronunziarsi, a propria volta, sull'eccezione di incompetenza;

f2) Corte costituzionale, 21 febbraio 2020, n. 30 (oggetto della News US, n. 28 del 13 marzo 2020) che ha ritenuto priva di rilevanza la questione sollevata dal Consiglio di Stato, sez. VI, con ordinanza 1° marzo 2019, n. 1431 (oggetto della News US n. 29 dell'11 marzo 2019);

f3) nel senso che l'incompleta ricostruzione e la mancata ponderazione del quadro normativo determinino l'inammissibilità delle q.l.c. si richiamano: Corte cost., 28 ottobre 2021, n. 201 (in Ambiente e sviluppo, 2021, 12, 917); 8 aprile 2021, n. 61 (in Quotidiano Giuridico, 2021; Riv. esec. forzata, 2021, 2, 519; in Fallimento, 2021, 6, 753, con nota di MONTANARI); 9 febbraio 2021, n. 15 (in Foro it, 2021, 4, 1, 1149); 4 dicembre 2020, n. 264 (in Lavoro nella giur., 2021, 4, 387, con nota di SANTORO); 14 ottobre 2020, n. 213 (in Foro it., 2020, 12, 1, 3678); 30 ottobre 2020, n. 229 (in Quotidiano Giuridico, 2020; Dir. pen. e processo, 2021, 1, 25); 3 marzo 2015, n. 27 (in Quotidiano Giuridico, 2015 con nota di SALVATO nonché in Foro it., 2015, 4, 1, 1117).

g) sull'inammissibilità della q.l.c. per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza si vedano:

g1) Corte cost., 3 marzo 2022, n. 52, oggetto della News US, n. 28 del 17 marzo 2022, cui si rinvia, oltre che per l'esame delle argomentazioni del collegio, ai §§ f) ss., per ulteriori approfondimenti;

g2) Corte cost., 18 febbraio 2022, n. 36, oggetto della News US, n. 25 del 7 marzo 2022, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti e, in particolare, al § i), sulle varie fattispecie di inammissibilità;

