



**News n. 21 dell'10 marzo 2025
a cura dell'Ufficio del massimario**

Il T.a.r. per la Liguria dubita della legittimità costituzionale della norma regionale ligure (art. 2, comma 2, l.reg. Liguria n. 1 del 2008), che stabilisce criteri rigidi per la rimozione del vincolo di destinazione produttiva e, segnatamente, del vincolo alberghiero, escludendo essa la possibilità di svincolo per motivi di insostenibilità economica, limitandola solo a casi di impossibilità tecnica o localizzazione in aree inidonee.

Il T.a.r. ritiene che tale disciplina si mostri lesiva del principio di libertà d'impresa (art. 41 Cost.), del diritto di proprietà (art. 42 Cost.) e del principio di ragionevolezza e proporzionalità (art. 3 Cost.), oltre che potenzialmente in contrasto con l'art. 117 Cost. e la CEDU.

T.a.r. per la Liguria, sezione II, ordinanza 23 gennaio 2025, n. 78 – Pres. Morbelli, Est. Pistilli

Edilizia e urbanistica – Vincoli conformativi ed espropriativi – Vincolo di destinazione produttiva – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata 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, comma primo, quest'ultimo in relazione all'art. 1 Protocollo Addizionale alla CEDU, e art. 117, co. 2, lett. l) della Costituzione. (1)

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna il T.a.r. per la Liguria dubita della legittimità costituzionale – in riferimento ai parametri degli artt. 3, 41, 42, 117, comma 1, quest'ultimo in relazione all'art. 1 Protocollo addizionale alla CEDU, e art. 117, comma secondo, lett. l) Cost. – dell'art. 2, comma 2, l.reg. Liguria 7 febbraio 2008, n. 1. Tale disposizione, nella sua interezza, stabilisce che: “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".

La vicenda contenziosa nella quale si innesta la q.l.c. riguarda l'impugnazione del diniego di svincolo dalla destinazione alberghiera di un immobile di proprietà privata, chiesto per la trasformazione della struttura alberghiera in una residenza socio-sanitaria per anziani e sulla quale il Comune ha ritenuto non sussistere le condizioni previste dalla normativa regionale. Questa 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.

La richiesta di rimozione del vincolo alberghiero muove – in via di estrema sintesi – dalla asserita mancanza di convenienza economica nella prosecuzione dell'attività e dalla inopportunità di realizzare gli investimenti necessari al rilancio della struttura, stante l'esiguità dei ricavi attesi.

II. – Il percorso argomentativo del T.a.r. può essere sintetizzato come segue:

- a) 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 (in tal senso, Corte cost., 23 novembre 2021, n. 218, in *Guida al dir.*, 2021, 49-50, 104, con nota di PONTE, oggetto della News US n. 92 del 14 dicembre 2021 alla quale si rinvia per ogni ulteriore approfondimento);

- b) 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);
- c) la Corte costituzionale 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, in *Giur. cost.*, 2015, 488, con nota di CHIEPPA);
- d) i limiti alla libertà d'impresa vanno assoggettati a una verifica di proporzionalità e ragionevolezza sulla base:
 - d1) dell'oggettiva consistenza delle restrizioni;
 - d2) della mancata differenziazione o graduazione in ragione di elementi rilevanti
 - d3) dell'omessa considerazione dell'interesse dei destinatari, che hanno pianificato le proprie strategie sulla base di una regolazione meno rigida o addirittura priva di limitazioni;
- e) 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 inadeguati allo svolgimento dell'attività alberghiera, con esclusione comunque di quelli storici, di quelli in ambito urbano a prevalente destinazione residenziale e degli immobili collocati nella fascia entro 300 metri dalla costa”*;
- f) ciò significa – secondo il T.a.r. – che, al di fuori del caso in cui la struttura insiste in un ambito astrattamente inadeguato 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;

- g) si tratterebbe 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;
- h) sul versante dell'interpretazione conforme, non è praticabile, a fronte dell'inequivocabile tenore letterale della disposizione, la strada di un'interpretazione costituzionalmente compatibile senza fuoriuscire dal perimetro semantico dell'enunciato, che segna il limite di ogni tentativo ermeneutico:
- h1) 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;
- h2) 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, comma 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;
- i) 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):
- i1) 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;
- i2) 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;
- j) 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;

k) 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;

l) inoltre, la rigidità delle condizioni, espropriando l'amministrazione di qualsiasi discrezionalità nell'apprezzamento del caso concreto, reca con sé ulteriori conseguenze:

l1) 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, comma secondo, Cost.: si pensi alla destinazione proposta dalla ricorrente, consistente in una residenza socio-sanitaria per anziani;

l2) 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;

m) 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.);

n) anche uno sguardo all'abrogata normativa statale e ad altre leggi regionali consente di apprezzare la rigidità della disposizione in esame:

n1) l'art. 9 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";

n2) l'art. 5 della l. reg. Campania 28 novembre 2000, n. 16, come modificato dall'art. 1, comma 76 della l. reg. Campania 7 agosto 2014, n. 16, così stabiliva: "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";

n3) gli artt. 2 e 3 della l.reg. Emilia Romagna 9 aprile 1990, n. 28 condizionano la rimozione del vincolo alla "non convenienza economica" dell'attività;

n4) l'art. 73 della l.reg. Marche 11 luglio 2006, n. 9, modificato dall'art. 56 della l. reg. Marche 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”*;

- o) ciò detto, poiché la disciplina in contestazione impone sull'immobile un vincolo di destinazione produttiva rimovibile solo a particolari condizioni, essa determina 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: ora, 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;
- p) nel tentativo di ricostruire i limiti di intervento del legislatore regionale sul diritto di proprietà, la sentenza Corte cost. 11 luglio 1989, n. 391, in *Regioni*, 1990, 1594, con nota di DE MARTIN (alla quale ha fatto seguito, tra le altre, la sentenza 7 novembre 1994, n. 379, in *Foro it.*, 1995, I, 21, con nota di FUZIO) 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”*;
- q) dopo la riforma costituzionale del Titolo V, l'apertura della Corte costituzionale a uno spazio di intervento del diritto regionale è stata molto cauta:
- q1) la sentenza 21 dicembre 2016, n. 283 (in *Nuova giur. civ.*, 2017, 968, con nota di TORMEN) 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 la sentenza 6 novembre 2001, n. 352, in *Regioni*, 2002, 579, con nota di LAMARQUE) 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”*;
- q2) sulla scia tracciata da tali arresti si inserisce anche la sentenza 12 luglio 2019, n. 175 (in *Foro it.*, 2019, I, 3387 e oggetto della News US in data 25 luglio 2019): 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”;

r) la disposizione di cui trattasi incide sulle facoltà di godimento e di disposizione in modo da limitare significativamente le prerogative dominicali riconosciute dall'art. 832 c.c.:

r1) 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;

r2) 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;

r3) la facoltà di disposizione risulta a sua volta condizionata in un duplice senso, seppur indirettamente: anzitutto, il proprietario che non reperi 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;

s) la compatibilità della norma con la Carta costituzionale è dubbia anche in relazione all'art. 42, comma 3, Cost:

s1) premessa la tradizionale distinzione tra vincoli espropriativi e vincoli conformativi della proprietà, verosimilmente 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, in *Urbanistica e appalti*, 2009, 848, con nota di D'ARPE);

s2) 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;

s3) tali caratteristiche hanno indotto la giurisprudenza 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);

s4) in definitiva, non essendo previsto un limite temporale né un indennizzo (tra le tante, Corte cost., 29 maggio 1968, n. 55), nell'eventualità in cui si attribuisca carattere espropriativo al vincolo in questione, sarebbe evidente il contrasto con l'art. 42, comma 3, Cost.;

t) qualora si ritenesse 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, comma 2, Cost., nonché con l'art. 117,

comma 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).

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

u) sulla compressione della libertà d'impresa ad opera del legislatore, oltre la

News UM n. 96 del 22 ottobre 2024 a Corte cost. 22 luglio 2024, n. 140, si veda:

u1) Corte cost., 19 luglio 2024, n. 137, secondo cui "*è possibile una compressione della libertà d'iniziativa economica privata solo «allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda, oltre che alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana, come sancito dall'art. 41, comma secondo, Cost., all'utilità sociale»*";

u2) Corte cost. 9 maggio 2022, n. 113, in *Argomenti dir. lav.*, 2022, 1268, con nota di BERTOCCO, la quale evidenzia che: i) "*l'iniziativa economica privata, come enuncia il primo comma dell'art. 41 Cost., è oggetto di una libertà garantita, nella cui protezione si esprime, quale principio generale di ispirazione liberista, la tutela costituzionale dell'attività d'impresa, pur nel rispetto dell'«utilità sociale» con cui non può essere in contrasto (secondo comma dell'art. 41)*"; ii) "*in simmetria con il parametro interno, la libertà di impresa – da leggere oggi anche alla luce dei Trattati e, in generale, del diritto dell'Unione europea (sentenza n. 218 del 2021) – è riconosciuta, altresì, dall'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 (CDFUE)*"; iii) "*le possibili limitazioni di tale libertà devono, innanzi tutto, avere una base legale, stante «la regola della riserva di legge nel campo delle private libertà nella materia economica, comprensive della libertà di iniziativa» [...]; regola per cui le «determinazioni della legge [...] possono essere diverse anche di contenuto, a seconda della natura dell'attività economica e della utilità sociale da perseguire ma non possono mai mancare del tutto»*"; iv) "*inoltre, il bilanciamento tra lo svolgimento dell'iniziativa economica privata e la salvaguardia dell'utilità sociale deve rispondere, in ogni caso, ai principi di ragionevolezza e proporzionalità (art. 3, primo comma, Cost.)*"; v) "*si tratta di una «complessa operazione di bilanciamento» per la quale vengono in evidenza «il contesto sociale ed economico di riferimento», «le esigenze generali del mercato in cui si realizza la libertà di impresa», nonché «le legittime aspettative degli operatori»*"; vi) "*nel rispetto di tali principi non è «configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale»*"; vii) "*se è vero, quindi, che la libertà di impresa può essere limitata in ragione di tale bilanciamento, tuttavia, come ha*

più volte sottolineato questa Corte, per un verso, l'individuazione dell'utilità sociale non deve essere arbitraria e, per un altro, gli interventi del legislatore non possono perseguirla con misure palesemente incongrue"; viii) "questi principi devono essere rispettati anche nella disciplina legislativa di un'attività economica privata integrata in un pubblico servizio. Essa, infatti, è pur sempre espressione della libertà di iniziativa economica, garantita dall'art. 41 Cost."; ix) "peraltro, anche in tale evenienza, gli interventi del legislatore, pur potendo incidere sull'organizzazione dell'impresa privata, non possono perseguire l'utilità sociale con prescrizioni eccessive, tali da «condizionare le scelte imprenditoriali in grado così elevato da indurre sostanzialmente la funzionalizzazione dell'attività economica [...], sacrificandone le opzioni di fondo o restringendone in rigidi confini lo spazio e l'oggetto delle stesse scelte organizzative» [...] o in maniera arbitraria e con misure palesemente incongrue";

u3) Corte cost., 23 novembre 2021, n. 218, cit., secondo cui "L'art. 177, d.leg. n. 50/2016 contrasta con le previsioni di cui agli artt. 3, comma 1, e 41, comma 1, cost., poiché la limitazione della libertà di iniziativa economica privata derivante dalla norma in esame finisce per trasmodare intollerabilmente in una irragionevole compressione di detta libertà e va, pertanto, dichiarato incostituzionale";

u4) Corte cost., 12 luglio 2019, n. 175, cit.;

v) sulla differenza fra vincolo espropriativo e conformativo in relazione vincolo destinazione alberghiera:

*v1) Cons. Stato, sez. IV, 24 gennaio 2023, n. 765 in *Foro it.*, 2023, III, 167 con nota di BONA: I) "di regola [...] il vincolo nascente dall'esercizio del potere di pianificazione ha natura conformativa e non espropriativa, quando costituisce un limite alle facoltà del diritto di proprietà di ordine generale, imposto, cioè, su una pluralità indistinta di beni ad un fine di interesse pubblico che trascende gli interessi dei singoli proprietari"; II) "differente è (rectius, "era", in considerazione dell'avvenuta abrogazione della legge n. 217/1983 ad opera dell'art. 11, comma 6, della legge 29 marzo 2001 n. 135) invece il vincolo di destinazione disciplinato dall'art. 8 legge 17 maggio 1983 n. 217 - riguardante il "patrimonio ricettivo" (e, dunque, anche le residenze turistico alberghiere [o "RTA"] e non solo gli alberghi in senso stretto) - che costituisce un peculiare vincolo di destinazione, previsto dalla legge regionale, con riferimento alle strutture ricettive indicate dall'art. 6 della legge n. 217/1983 e riguardante, dunque, singoli fabbricati o strutture che venivano destinati, pertanto, a svolgere esclusivamente un'attività di ricezione turistica": tale "vincolo venne originariamente introdotto con la legge 24 luglio 1936 n. 1692 di conversione, con modificazioni, del r.d.l. 2 gennaio 1936, n. 274, che, alla data d'entrata in vigore del r.d.l., vietava l'alienazione o la locazione, «per uso diverso da quello alberghiero «e senza l'autorizzazione del Ministero, degli edifici «...interamente o prevalentemente destinati ad uso di albergo, pensione o locanda..."., poi prorogato, con riguardo alle strutture già vincolate, da una serie di provvedimenti legislativi succedutisi nel tempo, fino alla pronuncia della Corte costituzionale n. 4 del 1981, che dichiarò l'incostituzionalità dell'art. 5 del d.l. 27 giugno 1967 n. 460» (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 23 gennaio 2013 n. 416"); II) "anche questo Consiglio ha avuto modo di pronunciarsi, in diverse occasioni, sulla questione del vincolo alberghiero: a) con riferimento all'introduzione di presupposti*

ulteriori, da parte del comune, rispetto a quelli disciplinati dalla legge regionale, per consentire il chiesto cambio di destinazione d'uso (Cons. Stato, sez. V, 15 maggio 2006, n. 2696 [in Vita not., 2006, 233], sulla illegittimità dell'introduzione, da parte del comune di Riccione, di limitazioni, non previste dalla specifica disciplina di settore, cui subordinare la rimozione del vincolo in parola); b) con riferimento alla illegittimità dei dinieghi singolarmente opposti al suddetto cambio di destinazione d'uso (Cons. Stato, sez. IV, 6 ottobre 2011, n. 5487, nel peculiare caso di un fabbricato, unico nella sua zona ad essere gravato dal vincolo di cui all'art. 8 cit., originariamente destinato a civile abitazione, poi ad albergo, poi a casa vacanze e per il quale si era chiesto, infine, di nuovo, la destinazione d'uso a civile abitazione; Cons. Stato, sez. IV, 11 settembre 2012 n. 4812, nel differente caso in cui la neo adottata pianificazione urbanistica comunale aveva inibito il mutamento di destinazione per alcuni alberghi analiticamente individuati, fra i quali vi era anche quello per il quale era stato domandato e negato il cambio di destinazione d'uso, indipendentemente dalla disciplina delle zone omogenee, senza prevedere alcuna possibilità di svincolo neanche per casi eccezionali, senza una durata del vincolo stesso e "di fatto imponendo un vincolo alberghiero incondizionato ed a tempo indeterminato"; sez. IV, 23 novembre 2018 n. 6626, sull'illegittimità del diniego al cambio di destinazione d'uso motivato sulla idoneità dell'ubicazione all'esercizio dell'attività e sulla mancata prova in ordine a vincoli ostativi alla realizzazione di interventi di adeguamento e all'inadeguatezza dell'albergo a permanere sul mercato); c) con riferimento, infine, alla questione dei poteri pianificatori dell'ente locale relativamente alla questione della svincolo (Cons. Stato, sez. I, parere 25 marzo 2021 n. 475, che ha ritenuto illegittimo il piano urbanistico che «all'interno dei c.d. "tessuti turistico-ricettivi ad alta densità" non [ha] ammesso il cambio di destinazione d'uso", ritenendo che siffatta previsione apponga "di fatto, un vincolo di destinazione alberghiera permanente...»). E' stato evidenziato (BONA) che nell'esercizio di tale potere pianificatorio i comuni possono conformare la proprietà purché le limitazioni imposte abbiano carattere generale e non si traducano in un "sostanziale annientamento" delle facoltà proprietarie (dovendosi altrimenti discutere di interventi espropriativi, che impongono un indennizzo: sul tema v., da ultimo, E. BARILÀ, *Vincoli conformativi ed espropriativi davanti al giudice amministrativo*, id., 2022, III, 441, con ampi riferimenti dottrinali e giurisprudenziali, anche in ordine alle tensioni tra giurisprudenza interna e giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo). Alla domanda se i comuni possano prevedere dei vincoli di destinazione, in particolare se possano prevedere divieti alla modifica delle destinazioni d'uso vigenti, specie alberghiere, la sentenza ha risposto nel senso che si possa vincolare la destinazione. Premesso che l'art. 41 Cost., ai commi secondo e terzo, prevede che l'attività economica privata possa essere sottoposta a limiti, nell'ottica dell'utilità sociale, i limiti possono essere posti anche dalle norme urbanistiche. "Anche in tal caso la limitazione può derivare dall'esercizio del potere pianificatorio dei comuni, purché, però, le previsioni limitative siano correlate e proporzionate a effettive esigenze di tutela dell'ambiente urbano o di ordinato assetto del territorio e non presentino carattere

anticoncorrenziale, discriminando talune categorie di esercizi commerciali a danno di altre”;

v2) Corte cost. 14 gennaio 2016, n. 1, in *Foro it.*, 2016, I, 1149, secondo cui *“la disciplina dei condhotel coinvolge anche rapporti di natura privatistica: [...]. Dunque, la natura ibrida e complessa della nuova figura giuridica – la quale si riflette nella sua stessa denominazione – richiede che siano regolamentati anche importanti aspetti contrattuali e condominiali, come tali attinenti alla materia dell’«ordinamento civile» (sentenze n. 80 del 2012 e n. 369 del 2008), prevista all’art. 117, comma secondo, lettera l), Cost., il quale, peraltro, ha codificato il limite del «diritto privato» già consolidatosi nella giurisprudenza anteriore alla riforma costituzionale del 2001”;*

v3) per ulteriori approfondimenti, cfr. UM-Rassegna monoitematica di giurisprudenza “Governo del territorio. Parte Prima. Aspetti generali”, §§ 6 (*“Aspetti comuni agli strumenti urbanistici: i principi fondamentali della materia del governo del territorio”*) e 7 (*“Vincoli conformativi e vincoli espropriativi: definizione e differenza nella giurisprudenza costituzionale”*) con ampio panorama giurisprudenziale nazionale e sovranazionale;

w) sulla possibilità che una normativa rientrante nel settore della pianificazione o dello sviluppo territoriale, che formalmente riguarda allo stesso modo sia i prestatori nello svolgimento della loro attività economica che le persone che agiscono a titolo privato, possa essere considerata rientrante nell’ambito di applicazione della direttiva «servizi»: cfr. domanda di pronuncia pregiudiziale *Cour d’appel de Bruxelles*, 27 novembre 2024, C-813/24, *Smartflats SA*, in cui è, tra l’altro, affermato che *“la valutazione della proporzionalità di un regime giuridico (sotto il profilo dell’articolo 9 o dell’articolo 10 della direttiva) non costituisce una scienza esatta”;*

x) sull’interpretazione della legge:

x1) sul criterio letterale quale canone fondamentale di ermeneutica: i) Cons. Stato, Ad. plen., 23 gennaio 2025, n. 1 (oggetto della News UM n. 18 del 2025, cui si rinvia per ogni approfondimento di dottrina e giurisprudenza); tra le diverse, ii) *Cass. civ., sez. lav.*, 26 gennaio 2012, n. 1111, secondo cui *“la norma giuridica deve essere interpretata, innanzi tutto e principalmente, dal punto di vista letterale, non potendosi al testo «attribuire altro senso se non quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse», pertanto, nell’ipotesi in cui l’interpretazione letterale di una norma di legge sia sufficiente ad individuarne, in modo chiaro ed univoco, il relativo significato e la connessa portata precettiva, l’interprete non deve ricorrere al criterio ermeneutico sussidiario costituito dalla ricerca, merce l’esame complessivo del testo, della mens legis, specie se, attraverso siffatto procedimento, possa pervenirsi al risultato di modificare la volontà della norma, così come inequivocabilmente espressa dal legislatore; soltanto qualora la lettera della norma medesima risulti ambigua (e si appalesi altresì infruttuoso il ricorso al predetto criterio ermeneutico sussidiario), l’elemento letterale e l’intento del legislatore, insufficienti in quanto utilizzati singolarmente, acquistano un ruolo paritetico in seno al procedimento ermeneutico, cosicché il secondo funge da criterio comprimario e funzionale ad ovviare all’equivocità del testo da interpretare”;*

- x2) sulla generale regola ermeneutica c.d. *“di conservazione degli atti”*: Cass. civ., sez. un., 5 giugno 2014, n. 12644, secondo cui tale regola *“espressamente codificata dall’articolo 1367 c.c., in materia contrattuale, ma da ritenersi operante, in quanto espressione di un sovraordinato principio generale insito nel sistema, anche e soprattutto in tema di interpretazione della legge, sulla scorta della quale, tra le diverse accezioni possibili di una disposizione (normativa, amministrativa o negoziale), deve propendersi per quella secondo cui la stessa potrebbe aver qualche effetto, anziché nessuno”*;
- x3) sull’interpretazione storico evolutiva: Cass. civ., 25 febbraio 2020, n. 5022, secondo cui essa determina che *“una determinata fattispecie negoziale non può che essere valutata sulla base dell’ordinamento vigente, posto che l’attività ermeneutica non può dispiegarsi «ora per allora», ma all’attualità”*;
- x4) sulla finalità dell’interpretazione autentica: tra le tante, da ultimo, Corte cost., 10 marzo 2022, n. 61 (oggetto della News US in data 29 aprile 2022, alla quale si rinvia, in particolare, con specifico approfondimento sul legittimo affidamento rispetto alla retroattività legislativa); 22 novembre 2000, n. 252 (in *Foro it.*, 2000, I, 3397) secondo cui *“il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull’applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali irrisolti, ma anche «quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore»*;
- x5) sulla nozione e presupposti della applicazione analogica: Cass. civ., sez. lav., 10 maggio 2003, n. 7170;
- x6) sulla nozione di interpretazione restrittiva: Cass. civ., sez. III, 20 luglio 1977, n. 3250, secondo cui *“L’interpretazione restrittiva ricorre quando il giudice ritenga che le espressioni usate dal legislatore ne abbiano tradito il pensiero ovvero non lo abbiano esattamente rivelato - di modo che nella norma appaiano compresi casi che non vi dovrebbero rientrare secondo l’intenzione della legge - e, di conseguenza, escluda, per tali casi, l’applicazione della norma stessa al fine di attuare la reale volontà legislativa. Pertanto, non si è in presenza di una siffatta interpretazione quando il giudice non escluda dall’applicazione della norma un caso, che la formula letterale di questa contempra, bensì accerti che la fattispecie prospettata dalla parte non rientri nella disciplina legale risultante dal testo letterale della norma”*;
- x7) sulla interpretazione sistematica: Cass. civ., sez. V, 12 novembre 2019, n. 29164, secondo cui *“il criterio di «interpretazione sistematica» [...] non può che essere recessivo rispetto al prioritario canone dell’interpretazione letterale, eventualmente integrato (secondo quanto sopra specificato) da quello dell’intenzione del legislatore”*;
- y) sull’equilibrio tra regolazione libertà di impresa: O. PINI, *Il giusto equilibrio fra regolazione e libertà d’impresa*, in *Diritto amministrativo e società civile-Studi*, vol. I- *Studi introduttivi*, Bologna, 2018, 395 ss. in cui è, tra l’altro, evidenziato, che *“Alla base delle misure pubbliche di intervento nei settori economici [...] vi sono i molteplici esigenze, tutte accomunate dall’obiettivo di salvaguardare finalità di rilievo pubblicistico che caratterizzano i settori cruciali per lo sviluppo economico, ed è proprio il problema di*

quanto spazio concedere a queste finalità senza costringere indebitamente la libera iniziativa imprenditoriale, che rappresenta la sfida più difficile, ma anche certamente più importante, dell'universo giuridico contemporaneo".

