

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **143/2025** (ECLI:IT:COST:2025:143)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **AMOROSO** - Redattore: **PITRUZZELLA**

Udienza Pubblica del **09/07/2025**; Decisione del **09/07/2025**

Deposito del **07/10/2025**; Pubblicazione in G. U. **08/10/2025**

Norme impugnate: Art. 2, c. 2°, della legge della Regione Liguria 07/02/2008, n. 1, come sostituito dall'art. 2, c. 4°, della legge della Regione Liguria 18/03/2013, n. 4.

Massime: **46992**

Atti decisi: **ord. 24/2025**

SENTENZA N. 143

ANNO 2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Liguria 7 febbraio 2008, n. 1 (Misure per la salvaguardia e la valorizzazione degli alberghi e disposizioni relative alla disciplina e alla programmazione dell'offerta turistico-ricettiva negli

strumenti urbanistici comunali), come sostituito dall'art. 2, comma 4, della legge della Regione Liguria 18 marzo 2013, n. 4, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 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 Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, sezione seconda, nel procedimento vertente tra River Park Hotel srl e il Comune di Ameglia, con ordinanza del 23 gennaio 2025, iscritta al n. 24 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione del Comune di Ameglia;

udito nell'udienza pubblica del 9 luglio 2025 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

udito l'avvocato Matteo Borello per il Comune di Ameglia;

deliberato nella camera di consiglio del 9 luglio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 23 gennaio 2025, iscritta al n. 24 del registro ordinanze 2025, il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, sezione seconda, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Liguria 7 febbraio 2008, n. 1 (Misure per la salvaguardia e la valorizzazione degli alberghi e disposizioni relative alla disciplina e alla programmazione dell'offerta turistico-ricettiva negli strumenti urbanistici comunali), come sostituito dall'art. 2, comma 4, della legge della Regione Liguria 18 marzo 2013, n. 4, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 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».

La disposizione è censurata per violazione degli artt. 3, 41, 42, secondo e terzo comma, e 117, primo comma, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, nella parte in cui non consente lo svincolo dalla destinazione alberghiera anche quando la prosecuzione dell'attività non sia più compatibile con lo scopo, tipico dell'impresa, di conseguimento del profitto.

1.1.- Il giudice *a quo* premette di dover decidere sul ricorso proposto da River Park Hotel srl contro il provvedimento 8 febbraio 2024, prot. n. 2058, del responsabile dello Sportello unico per le attività produttive (SUAP) del Comune di Ameglia, che ha respinto l'istanza di svincolo dalla destinazione alberghiera dell'immobile di proprietà della ricorrente, applicando la disposizione censurata.

1.2.- Il rimettente denuncia, anzitutto, il contrasto con l'art. 41 Cost. e assume che tale previsione limiti in modo irragionevole e sproporzionato la libera iniziativa economica, imponendo una destinazione potenzialmente indeterminata anche quando la prosecuzione dell'attività non sia più conveniente.

La disciplina regionale, nel sacrificare in misura notevole le facoltà del proprietario, lederebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera *l*, Cost.).

Inoltre, il vincolo alberghiero configurato dalla legge ligure darebbe àdito a un vincolo

espropriativo, in carenza delle garanzie sancite dall'art. 42, terzo comma, Cost.

Infine, la disciplina censurata introdurrebbe oneri eccessivi e non rifletterebbe «un equo bilanciamento tra l'interesse generale e il diritto individuale», in conflitto con gli artt. 3, 42, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

2.- Con atto depositato il 7 marzo 2025, si è costituito in giudizio il Comune di Ameglia e ha chiesto di dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Liguria.

Il vincolo imposto dalla disciplina regionale limiterebbe il diritto di proprietà in vista della tutela di interessi generali e in maniera proporzionata, senza tradursi in un provvedimento ablativo e senza determinare alcuna ingerenza nella sfera di attribuzioni del legislatore statale.

3.- All'udienza pubblica la difesa del Comune di Ameglia ha ribadito le conclusioni rassegnate nell'atto di costituzione.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 24 del 2025), il TAR Liguria, sezione seconda, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2008, nel testo sostituito dall'art. 2, comma 4, della legge reg. Liguria n. 4 del 2013, in riferimento agli artt. 3, 41, 42, secondo e terzo comma, e 117, primo comma, quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, e secondo comma, lettera *l*), Cost., «nella parte in cui non prevede come condizione sufficiente ai fini della rimozione del vincolo quella della insostenibilità economica dell'attività».

1.1.- La disposizione censurata consente ai proprietari degli immobili assoggettati al vincolo di destinazione d'uso ad albergo di presentare in qualsiasi momento, in forma individuale e/o aggregata, al comune territorialmente competente, motivata e documentata istanza di svincolo, corredata dall'indicazione della destinazione d'uso che si intende «insediare».

Lo svincolo presuppone la «sopravvenuta inadeguatezza della struttura ricettiva rispetto alle esigenze del mercato», riconducibile ad almeno uno dei seguenti fattori: «*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».

1.2.- La previsione in esame, in primo luogo, porrebbe limiti irragionevoli e sproporzionati alla libertà d'iniziativa economica (art. 41 Cost.), impedendo all'imprenditore di compiere le scelte organizzative fondamentali e subordinando la facoltà di rimuovere il vincolo a presupposti quanto mai rigidi, senza alcuna valutazione dei possibili usi alternativi dell'immobile.

Tali limitazioni contrasterebbero, inoltre, con gli artt. 42, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto implicherebbero «una compressione considerevole delle

facoltà di godimento del bene» e conformerebbero in modo penetrante le prerogative dominicali, violando la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile».

La disciplina regionale, nel configurare, per un tempo indefinito, un vincolo sostanzialmente espropriativo, violerebbe anche le garanzie sancite dall'art. 42, terzo comma, Cost.

Infine, l'assetto definito dal legislatore regionale travalicherebbe i limiti della proporzionalità e della ragionevolezza e confliggerebbe, pertanto, con gli artt. 3, 42, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

2.- Nessun ostacolo si frappone all'esame del merito delle questioni.

Il rimettente ha descritto puntualmente la fattispecie concreta e ha illustrato in maniera adeguata le ragioni che avvalorano la necessità di applicare la disposizione censurata nella valutazione sulla legittimità del rigetto dell'istanza di svincolo.

Inoltre, il giudice *a quo* non ha mancato di esplorare la praticabilità di un'interpretazione adeguatrice e l'ha consapevolmente esclusa in considerazione dell'inequivocabile dato testuale.

Anche sotto il profilo della non manifesta infondatezza, la motivazione è ampia e pertinente riguardo a tutti i parametri evocati.

3.- La questione è fondata, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost.

4.- Il vincolo di destinazione alberghiera mira a tutelare il settore turistico, strategico per l'economia nazionale e per l'occupazione, e salvaguarda la funzione di immobili essenziali per un equilibrato sviluppo del mercato.

Questa Corte ha ricondotto l'originaria disciplina statale del vincolo, contraddistinta da un avvicendarsi di proroghe nel periodo della ricostruzione postbellica, ai programmi e ai controlli che la legge determina per indirizzare l'attività economica e coordinarla a fini sociali, in applicazione dell'art. 41, terzo comma, Cost. (sentenza n. 4 del 1981, punto 1 del *Considerato in diritto*).

Tale correlazione è confermata dall'art. 8, primo comma, della legge 17 maggio 1983, n. 217 (Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica), che individua lo scopo del vincolo nella conservazione e nella tutela del patrimonio ricettivo, «in quanto rispondente alle finalità di pubblico interesse e della utilità sociale».

Ai medesimi principi non può che ispirarsi la legislazione delle regioni, oggi chiamata a disciplinare tale aspetto nell'ambito della competenza legislativa regionale residuale in materia di turismo (art. 117, quarto comma, Cost.) e di quella concorrente in materia di governo del territorio (art. 117, terzo comma, Cost.).

5.- Per giurisprudenza costante di questa Corte, ben può il legislatore apporre restrizioni di carattere generale alla libertà di iniziativa economica privata, a condizione che tali limiti corrispondano all'utilità sociale e alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana e non si traducano in misure arbitrarie ed incongrue (sentenze n. 150 del 2022, punto 7.2. del *Considerato in diritto*, n. 218 del 2021, punto 8.2. del *Considerato in diritto*, e n. 47 del 2018, punto 4.2. del *Considerato in diritto*).

6.- In questa prospettiva, il vincolo di destinazione, proprio per le finalità che persegue,

non si può risolvere nella prosecuzione coattiva di un'attività economica, anche quando tale attività cessi di essere vantaggiosa (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 23 novembre 2018, n. 6626).

Gli obiettivi di salvaguardia dell'integrità del patrimonio turistico-ricettivo e dei livelli occupazionali del settore, pur prioritari per la collettività, non possono, dunque, «escludere qualunque rilevanza alla circostanza che sia venuta meno la convenienza economico-produttiva dell'impresa alberghiera» (Consiglio di Stato, sezione prima, parere 25 marzo 2021, n. 475).

Il legislatore statale, nella disciplina organica dettata dalla legge n. 217 del 1983, ha identificato il punto di equilibrio nella definizione di presupposti tassativi, legati alla comprovata «non convenienza economico-produttiva della struttura ricettiva» (art. 8, quinto comma).

Pertanto, nell'indispensabile valutazione in concreto delle giustificazioni sottese all'istanza di svincolo, non si possono non ponderare le possibili ripercussioni negative della prosecuzione dell'attività alberghiera (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 24 febbraio 2025, n. 1585).

7.- Dai principi richiamati si discosta la disposizione sottoposta all'odierno scrutinio di legittimità costituzionale.

Colgono nel segno, pertanto, le censure del rimettente, nel prospettare «un assetto irragionevole degli interessi contrapposti», lesivo, in pari tempo, degli artt. 3 e 41 Cost.

8.- La previsione censurata, pur ammettendo la rimozione del vincolo nell'ipotesi di «sopravvenuta inadeguatezza della struttura ricettiva rispetto alle esigenze del mercato», la condiziona a requisiti che ne rendono difficilmente praticabile l'attuazione.

A tale riguardo, viene in rilievo l'«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» (art. 2, comma 2, lettera *a*, della legge reg. Liguria n. 1 del 2008).

In alternativa, il legislatore regionale valorizza l'inadeguatezza connessa con la «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» (art. 2, comma 2, lettera *b*, della legge reg. Liguria n. 1 del 2008).

La sopravvenuta inadeguatezza rispetto alle esigenze del mercato, pur intesa in senso ampio, non include tutte le ipotesi di carente convenienza economico-produttiva.

Peraltro, la disciplina regionale delimita la nozione di inadeguatezza, ancorandola all'impossibilità di realizzare gli interventi di adeguamento complessivo sull'immobile. Tale indice, tuttavia, non esaurisce la vasta gamma di situazioni concrete in cui la prosecuzione dell'attività non è più conveniente.

Quanto alla fattispecie delineata dall'art. 2, comma 2, lettera *b*, della legge reg. Liguria n. 1 del 2008, il legislatore reputa di per sé idoneo un gran numero di luoghi e circoscrive l'ipotesi della posizione sfavorevole dell'immobile entro confini angusti, di difficile riscontro empirico alla luce della peculiare morfologia del territorio ligure.

È agevole, dunque, ipotizzare situazioni di comprovata insostenibilità economica dell'attività alberghiera anche quando non si possano invocare le fattispecie enucleate dal

legislatore regionale.

9.- L'obbligo di proseguire l'attività, anche quando sia gravata da perdite e da oneri esorbitanti, pregiudica l'interesse del singolo operatore economico e non apporta alcun vantaggio alla collettività.

10.- L'irragionevolezza dell'assetto così congegnato si apprezza anche da una diversa angolazione.

Nel relegare a ipotesi marginali il mutamento della destinazione alberghiera, la disciplina censurata vanifica la valutazione della perdurante convenienza economico-produttiva, coessenziale alla libertà tutelata dall'art. 41 Cost., e inibisce all'amministrazione ogni apprezzamento di usi alternativi dell'immobile vincolato, anche quando siano più vantaggiosi e rispondenti all'utilità sociale.

Inoltre, un vincolo configurato in termini oltremodo restrittivi rischia di frustrare le finalità che ne giustificano l'introduzione e di produrre conseguenze antitetiche, distogliendo gli imprenditori dal mercato turistico-ricettivo e disperdendo quel patrimonio di valori che una razionale espansione del turismo aggrega e rafforza.

11.- Le limitazioni sancite dal legislatore regionale contravvengono, infine, al canone del "minimo mezzo", che prescrive di privilegiare, tra tutte le misure, quelle idonee a determinare il minor sacrificio degli interessi contrapposti.

Un vincolo di destinazione, concepito come tendenzialmente immutabile, non incide su profili circoscritti e secondari della libertà d'iniziativa economica privata, ma ne sacrifica il nucleo essenziale, in quanto preclude all'imprenditore la facoltà di adottare scelte organizzative qualificanti.

Nel disconoscere un appropriato rilievo alla sopravvenuta insostenibilità dell'attività, la disciplina in esame si rivela sproporzionata rispetto all'obiettivo di assicurare l'efficienza del mercato turistico e di salvaguardare tutti gli interessi, occupazionali e culturali, che gravitano attorno ad esso.

Si deve rilevare, a tale riguardo, che il richiamo alla non convenienza economico-produttiva non giustifica qualsivoglia scelta dell'imprenditore, ma assurge a parametro selettivo rigoroso, che dev'essere valutato in chiave oggettiva, con riferimento alle effettive potenzialità economiche dell'impresa e alle caratteristiche della realtà in cui essa opera.

Il legislatore regionale, inoltre, già circonda di cautele la facoltà di chiedere la rimozione del vincolo.

Per un verso, è ineludibile la valutazione della specifica destinazione d'uso che si intende imprimere all'immobile e, in tale contesto, rileva anche la salvaguardia dei preminenti interessi di tutela dell'ambiente e di un ordinato governo del territorio.

Per altro verso, allo svincolo fa riscontro la restituzione delle agevolazioni eventualmente percepite (art. 6, comma 1, della legge reg. Liguria n. 1 del 2008).

La legge regionale, dunque, già appresta i necessari rimedi per arginare un uso improprio della facoltà di svincolo, in contrasto con le finalità d'interesse generale.

In questa prospettiva, l'irrilevanza della sopravvenuta insostenibilità economico-produttiva, nell'ampio novero di ipotesi che esulano dalle fattispecie tipizzate dal legislatore regionale, stride con il principio di proporzionalità e svilisce quell'apprezzamento concreto e puntuale che la Carta fondamentale considera indefettibile per un vincolo di destinazione particolarmente

incisivo.

12.- Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2008, nel testo sostituito dall'art. 2, comma 4, della legge reg. Liguria n. 4 del 2013, nella parte in cui non consente ai proprietari degli immobili soggetti a specifico vincolo di destinazione d'uso ad albergo di presentare motivata e documentata istanza di svincolo, accompagnata dalla specificazione della destinazione d'uso che si intende insediare, nell'ipotesi di comprovata non convenienza economico-produttiva della struttura ricettiva.

13.- È assorbito l'esame delle restanti censure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Liguria 7 febbraio 2008, n. 1 (Misure per la salvaguardia e la valorizzazione degli alberghi e disposizioni relative alla disciplina e alla programmazione dell'offerta turistico-ricettiva negli strumenti urbanistici comunali), come sostituito dall'art. 2, comma 4, della legge della Regione Liguria 18 marzo 2013, n. 4, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 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», nella parte in cui non consente ai proprietari degli immobili soggetti a specifico vincolo di destinazione d'uso ad albergo di presentare motivata e documentata istanza di svincolo, accompagnata dalla specificazione della destinazione d'uso che si intende insediare, nell'ipotesi di comprovata non convenienza economico-produttiva della struttura ricettiva.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Giovanni PITRUZZELLA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 7 ottobre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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