



Giustizia amministrativa
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

Consiglio di Stato
Tribunali Amministrativi Regionali

HOME

[Torna alla pagina precedente](#)

N. 00459/2015 REG.PROV.COLL.
N. 00422/2013 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 422 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Società Metropolis S.r.l., rappresentato e difeso dagli avv. Ilaria Greco, Giovanni Gerbi, con domicilio eletto presso Giovanni Gerbi in Genova, Via Roma 11/1;

contro

Comune di Rapallo, rappresentato e difeso dall'avv. Mario Alberto Quaglia, con domicilio eletto presso Mario Alberto Quaglia in Genova, Via Roma 4/3;

per l'annullamento

delibere di disciplina vincolo urbanistico, n.64 del 20 dicembre 2012, nn. 11, 36 e 37 del 2013

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Rapallo;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 aprile 2015 il dott. Davide Ponte e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La società ricorrente Metropolis srl è proprietaria a Rapallo di due ex alberghi (Moderno Royal e Bel Soggiorno) che occupano tre palazzine in via Gramsci, chiuse da venti anni e che hanno cessato ogni attività dal 1992; nel febbraio 2009 con delibera consiliare n.124 del 28 febbraio, pur a seguito di istanza di non assoggettamento a vincolo, il Comune con una variante alla variante del 1986 confermava il vincolo alberghiero sui due alberghi; con una prima sentenza (n.1172 del 2010) questo Tar annullava tale conferma, che non aveva neppure tenuto conto della istanza di svincolo e senza avere motivato sulla insostenibilità economica; con altra successiva sentenza (1050 del 2011) questa sezione annullava gli ulteriori atti di conferma del vincolo, ritenendo che la legge regionale n. 1 del 2008 non riguardava gli alberghi chiusi e non più classificati; con sentenza di appello n.3607 del 2012 la sezione confermava le statuizioni di primo grado, ma con diversa motivazione, stigmatizzando il difetto di motivazione e di istruttoria del diniego alla richiesta di svincolo in punto di insostenibilità economica della attività.

Nonostante la notifica di tale sentenza in data 9 agosto 2012 l'amministrazione comunale non eseguiva e la società proponeva giudizio di ottemperanza con ricorso del 12 novembre 2012.

Successivamente, in data 20 dicembre 2012, con delibera n.64 veniva adottata delibera consiliare con cui ai sensi dell'art. 2 l.r.1 del 2008 veniva dettata la disciplina urbanistica relativa ai fabbricati in questione confermando il loro assoggettamento al vincolo alberghiero.

Con il ricorso in epigrafe la società ricorrente impugnava tale delibera. In particolare, venivano denunciati i seguenti vizi: illegittimità costituzionale dell'art. 2 cit.; violazione di tale norma nonché della sentenza 3607 cit. non avendo istruito e valutato nei termini indicati dal giudice di appello; violazione dell'art. 2 cit. comma 13 sul carattere cautelativo e di salvaguardia nei confronti degli immobili della ricorrente; violazione dell'art. 2 cit sotto il profilo del difetto di istruttoria per mancata acquisizione dei previsti pareri.

L'amministrazione comunale intimata si costituiva e replicava punto per punto, chiedendo il rigetto del gravame.

Con successivi atti di motivi aggiunti veniva impugnata la delibera consiliare n.11 del 23 aprile 2013 con cui veniva nuovamente confermato il vincolo di destinazione alberghiera a seguito delle modifiche apportate dalla legge regionale n.4 del 18 marzo 2013 alla legge regionale n.1 del 7 febbraio 2008.

Con ulteriore atto di motivi aggiunti le censure venivano quindi estese alle

ulteriori delibere consiliari nn. 36 e 37 del 2013, con cui il Comune approvava il censimento degli alberghi ed adottava la conseguente variante al piano regolatore generale.

All'udienza pubblica del 30 aprile 2015 il ricorso è passato in decisione.

La presente controversia ha ad oggetto la vexata quaestio concernente la disciplina urbanistica degli alberghi, con particolare riferimento al vincolo di destinazione alberghiera ed alla possibilità di ottenerne il superamento da parte del privato interessato.

Con particolare riferimento alla specifica vicenda degli immobili in questione, come emerge dalla ricostruzione in fatto di cui sopra, costituiscono punti di partenza, anche a fini di tutela del bene primario della certezza del diritto, i principi affermati dalla sentenza di merito del Consiglio di Stato (invero ripresi dalla sezione: cfr. ad es. sent 762\2013) nonché quelli ribaditi con la successiva sentenza di ottemperanza n. 4822 \2013.

A fronte di tali presupposti, il ricorso non può essere accolto sotto entrambi i versanti proposti.

In primo luogo, viene in rilievo il presunto permanere – in violazione delle precedenti statuizioni giurisdizionali - del difetto di valutazione degli elementi proposti da parte ricorrente in ordine alla insostenibilità della gestione alberghiera.

Sul punto, non appaiono superabili le considerazioni svolte dal giudice di appello, specie in sede di ottemperanza, nei termini seguenti:

“Contrariamente agli assunti del ricorrente, nella delibera n.64 del 20 dicembre 2012 il Comune di Rapallo si è dato carico di motivare ampiamente in ordine agli aspetti relativi alla sostenibilità economica della iniziativa alberghiera.

Nella delibera suddetta, impugnata tra l'altro dinanzi al giudice di primo grado, l'Amministrazione ha osservato che: “...le ragioni di insostenibilità economica e gestionale...considerano elementi oggettivi quali i costi dell'intervento di rifunzionalizzazione completa in termini significativamente superiori a quelli presumibili o comunque comuni in casi analoghi, assommano ad essi la presenza di debiti da ratei di mutuo di cui non viene indicata la natura e che anche se dovessero attribuirsi agli originari costi di acquisizione del bene risulterebbero non allineati con il mercato dei valori immobiliari...; ...l'intera impostazione del calcolo economico prodotto risulti...orientata da un significativo

sottodimensionamento della capacità ricettiva della intera struttura....; la disciplina urbanistico-edilizia adottata dal Comune ...consente addirittura la possibilità di incrementare la volumetria presente sino al 30%”.

Nel corpo della delibera assunta, con funzione di salvaguardia, nella parte finale, (come emerge dagli atti depositati in giudizio e in particolare dai verbali della delibera) il Comune fa riferimento ad una serie compiuta di ragioni: 1) la presenza nelle immediate vicinanze del Porto Turistico Carlo Riva; le iniziative adottate dal Comune di Rapallo per incentivare la presenza turistica; la realizzazione di un centro congressi stico di circa 800 posti, con la esigenza di accentuare il ruolo di polo turistico internazionale per Rapallo; 2) l'offerta turistica limitata in Rapallo che, a parte l'Hotel Excelsior Palace Hotel (5 stelle Lusso) non presenta alberghi di dimensioni superiori ai novanta posti letto, mentre i due in questione presentano in totale 71 camere e 126 posti letto; 3) sarebbe possibile ipotizzare la riapertura di un albergo tradizionale prevedendone la riorganizzazione funzionale in modo da superare la rigidità tradizionale dei tre corpi di fabbrica e dall'altro un incremento dei servizi offerti come beauty farm, spa fitness, centri congressi aumentando le funzioni e aumentando la redditività della struttura; 4) le ragioni di insostenibilità economica e gestionale presentate dalla parte considerano elementi oggettivi come i costi di intervento (per rifunzionalizzazione completa) in termini significativamente superiori a quelli comuni in casi analoghi; vengono aggiunti debiti da rate di mutuo di cui non viene indicata la natura, che, anche se attribuiti ai costi di acquisto, debbono essere allineati ai reali costi di acquisto; 5) la intera costruzione economica appare non corrispondente alla presumibile realtà gestionale di una struttura che per localizzazione, qualità, apprezzabilità sul mercato turistico appare comunemente destinata a garantire indici medi di occupazione dei posti letto nei periodi di apertura in termini analoghi a strutture simili in Santa Margherita Ligure e che le strutture in questione non presentano difficoltà gestionali di sorta; 6) la intera impostazione economica della società sarebbe errata e a titolo di esempio si menziona che a fronte di una attuale presenza complessiva di ben 71 camere (48 più 23) come risulta dall'annuario ETP all'epoca della chiusura degli esercizi, la soluzione tecnica proposta si limita a menzionare 48 camere complessive e ciò nonostante la disciplina urbanistico-edilizia consenta addirittura la possibilità di incremento di volumetria sino al trenta per cento in più; 7) la costruzione economica proposta dalla società fa riferimento ad una non

motivata contrazione del periodo di apertura con esclusione immotivata di un intero trimestre; 8) la presenza di vincoli paesaggistici, monumentali e urbanistico-edilizi non risultano impedimenti ad un intervento radicale delle strutture, già adeguate all'elevato standard qualitativamente offerto e complete nei loro elementi essenziali; 9) i tre edifici di proprietà Metropolis fanno parte di cinque edifici a schiera contigua di cui due tuttora in esercizio come singoli alberghi tradizionali con una classificazione di quattro stelle; 10) non esistono quindi particolari vincoli o strumenti che impediscano un recupero attraverso interventi di ristrutturazione e ampliamento dei manufatti preesistenti; 11) in particolare, poi, la collocazione degli edifici in imminenza del frontistante litorale marino e cioè nella porzione maggiormente pregiata del centro cittadino è del tutto compatibile e idonea con l'attività alberghiera come dimostrano le foto dei primi anni del '900 da cui si evince la presenza degli alberghi maggiormente pregiati proprio in quella zona.

Pertanto, non può sostenersi che l'Amministrazione non abbia ottemperato al giudicato o lo abbia eluso, in quanto ha provveduto a rimotivare, in ossequio al vincolo derivante dal giudicato di annullamento della Sezione, concernente l'obbligo di rispondere circa la ritenuta non plausibilità ed infondatezza delle giustificazioni addotte dalla impresa richiedente in ordine alla insostenibilità economica della attività alberghiera in questione.

Inoltre, ad integrazione della delibera n.64 del 2012 il Comune ha poi adottato delibera del 23 aprile 2013 di adozione in variante al PRG con assoggettamento del vincolo di destinazione alberghiero, in ragione delle modifiche introdotte dalla legge regionale n. 4 del 18 marzo 2013 alla legge regionale n. 1 del 7 febbraio 2008, con conseguente possibile improcedibilità a causa della sopravvenienza di atti sostitutivi di quelli precedentemente impugnati”.

Sul secondo versante dedotto da parte ricorrente nella presente controversia, concernente la presunta incostituzionalità della disciplina di vincolo, va ribadito quanto già più volte evidenziato dalla sezione, anche sulla scorta della giurisprudenza costituzionale in materia.

In proposito, infatti, occorre osservare come la questione dell'ambito di applicazione, dell'efficacia spaziale e della durata temporale dei vincoli di destinazione d'uso a carattere alberghiero, sia stata analizzata funditus dalla giurisprudenza, sia del Tribunale che più in generale da tutte le corti

amministrative, anche (e doverosamente) alla luce delle indicazioni della Consulta (cfr. ad es. CdS n. 5487\2011).

In tema di inquadramento ordinamentale di vincoli di tale specie e natura, ed in particolare di quelli apposti sine die, va ribadito quindi come la questione della durata dei vincoli di destinazione alberghiera sia stata esaminata dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 4 del 28 gennaio 1981 dove, dichiarando la illegittimità costituzionale dell'art. 5 del d. l. 27 giugno 1967, n. 460, convertito nella legge 28 luglio 1967, n. 628, il giudice delle leggi si è espresso per la intrinseca natura temporalmente limitata dei vincoli per l'uso alberghiero di un immobile. Tali vincoli, in via di principio legittimi, in quanto espressione di "un diverso approccio del legislatore al modo di vincolare l'uso dell'immobile, e di instaurare quel controllo sulla proprietà e l'iniziativa private, che costituisce il riflesso dell'interesse, e qui dello stesso aiuto pubblico, all'espansione e al miglioramento dei servizi turistici", hanno ragione di esistere in funzione di esigenze concrete e sono destinati naturalmente ad affievolirsi. Pertanto, le discriminazioni introdotte con un regime vincolistico troppo lungo, sconfinano "oltre il ragionevole esercizio della discrezionalità legislativa", venendo così a violare il principio costituzionale di eguaglianza.

La posizione della Corte costituzionale è diventata quindi canone di azione del legislatore. Con la legge 17 maggio 1983, n. 217 "Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica", pur prevedendo all'art. 8 "Vincolo di destinazione", la possibilità di istituire un vincolo di destinazione per le strutture ricettive, veniva espressamente disposto, al comma 5, la possibilità di rimozione del detto vincolo, dando carico alle Regioni, al successivo comma 6, di procedere all'individuazione delle modalità, fermo rimanendo che la detta limitazione dovesse in ogni caso venir meno "su richiesta del proprietario solo se viene comprovata la non convenienza economicoproduttiva 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". Gli interventi normativi a livello nazionale successivi, ossia la legge 29 marzo 2001, n. 135 ed ora il D.Lgs. 23 maggio 2011 n. 79, hanno spostato a livello di legislazione regionale il piano delle attribuzioni, senza però ovviamente poter intaccare i principi di rango costituzionale che permeano la materia,

oltre che quelli inquadrabili dal punto di vista urbanistico quali principi fondamentali in tema di governo del territorio.

Da tale ricostruzione, emerge che il rispetto del canone di temporaneità e di modificabilità del vincolo di destinazione d'uso alberghiero, lungi dall'essere una possibilità liberamente valutabile dal legislatore regionale, appartiene alla stessa ragion d'essere della sua istituzione e deve ritenersi a questo intrinseco. Inoltre, in tale contesto appare evidente come la relativa disciplina assuma evidenti connotati urbanistici (prevedendo l'adozione e la seguente approvazione di modifiche di pianificazione urbanistica che dettano il vincolo di destinazione d'uso ed i limiti della connessa ed ammessa attività edificatoria, al pari di ogni disciplina urbanistica), cosicché il relativo iter deve seguire i principi fondamentali e generali dell'ordinamento in materia, eventualmente integrando la disciplina di specie in caso di carenza o contraddittorietà.

Le osservazioni sopra riportate pongono in palese evidenza la circostanza che l'apposizione di un vincolo di destinazione d'uso alberghiero in tanto sia costituzionalmente compatibile in quanto non sia destinato a perpetuarsi indefinitamente nel tempo. A tal proposito, la legge regionale Liguria n. 1 del 7 febbraio 2008 "Misure per la salvaguardia e la valorizzazione degli alberghi e disposizioni relative alla disciplina e alla programmazione dell'offerta turisticoricettiva negli strumenti urbanistici comunali", di cui va data lettura costituzionalmente orientata nei termini predetti, contiene previsioni che rendono esplicita la temporaneità del vincolo stesso, prevedendo all'art. 2, comma 4, il suo venir meno in presenza di alcune circostanze (in particolare, articolando altresì il modulo procedimentale necessario, la legge precisa che il vincolo possa venir meno in presenza di una delle seguenti cause: "a) oggettiva impossibilità dell'immobile ad adeguare le sue caratteristiche distributive, funzionali e dimensionali al livello degli standard qualitativi del settore alberghiero, a causa dell'esistenza di vincoli paesaggistici, monumentali od urbanisticoedilizi non superabili; b) collocazione della struttura in un contesto le cui caratteristiche urbanistiche o territoriali determinino la incompatibilità o la insostenibilità della funzione alberghiera").

In definitiva, con la prevalente giurisprudenza, cui non sussistono – per le ragioni indicate – motivi di dissenso, va ribadito che l'apposizione ad un fabbricato di un vincolo di destinazione d'uso alberghiero in tanto può ritenersi costituzionalmente compatibile in quanto non sia destinato a

perpetuarsi indefinitamente nel tempo; in Liguria, ai sensi della disciplina in questione il vincolo può venir meno per l'oggettiva impossibilità dell'immobile ad adeguare le sue caratteristiche distributive, funzionali e dimensionali al livello degli standard qualitativi del settore alberghiero, a causa dell'esistenza di vincoli paesaggistici, monumentali od urbanistico-edilizi non superabili, nonché per la collocazione della struttura in un contesto le cui caratteristiche urbanistiche o territoriali determinino l'incompatibilità o l'insostenibilità della funzione alberghiera (cfr. ad es. CdS 1449\2012). Nel caso di specie, la situazione specifica risulta essere stata oggetto di una valutazione che, nei termini sopra riassunti (anche alla luce delle indicazioni del giudice di appello), non appare viziata nei termini dedotti.

Conseguentemente, non sussistono i presupposti per l'accoglimento delle tesi dedotte in ricorso avverso la presunta incostituzionalità della normativa regionale.

Sussistono giusti motivi per compensare fra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 30 aprile 2015 con l'intervento dei magistrati:

Santo Balba, Presidente

Davide Ponte, Consigliere, Estensore

Richard Goso, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 08/05/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

© 2014 - giustizia-amministrativa.it

[Condizioni di utilizzo](#)

[Informativa privacy](#)

[Regole di accesso](#)

[Accessibilità](#)

[Mappa del sito](#)

[Guida al sito](#)