

N. 03126/2014REG.PROV.COLL.

N. 02012/2011 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2012 del 2011, proposto da:
Albergo Adler Di Pace Piera & C. Sas, rappresentato e difeso dagli avv. Ludovico Villani, Giovanni Gerbi, con domicilio eletto presso Ludovico Villani in Roma, via Asiago, 8;

contro

Regione Liguria, rappresentato e difeso dagli avv. Gabriele Pafundi, Gigliola Benghi, con domicilio eletto presso Gabriele Pafundi in Roma, viale Giulio Cesare 14a/4;
Provincia Di Savona, Comune Di Alassio;

nei confronti di

Condominio Marequita, Maurizio Zaffuto, Emilio Deledda, Luigina Ballaria, Caterina Perato, Antonio Di Nardo, Guido Patrone, Patrizio Sanseverino, Maria Luisa Cacciamani, Giulia Schivo, Giuseppina Caggiano, Maria Ortolano, Enrica Bizzarini, Lorenzo Minotti, Gabriele Castellano, Piera Iebole, Mariaernesto Franco, Giuseppina Quarati, Olimpia Clerici, Sergio Groppo, Silvana Di Nardo, Nadia Savoldi, Elda Cacciamani, Marina Ramasso, Luigi Oliva, Di Giuseppina Quarati Eredi, Luigi Oliva Eredi Di, Di Giulia Schivo Erdi, Fabio Minotti;

per la riforma

della sentenza breve del T.A.R. LIGURIA - GENOVA: SEZIONE I n. 00176/2011, resa tra le parti, concernente provvedimenti aventi ad oggetto dichiarazione di archiviazione procedimento espropriativo e relativo parere

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Liguria;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 ottobre 2013 il Cons. Oberdan Forlenza e uditi per le parti gli avvocati Villani e Pafundi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con l'appello in esame, la società Albergo Adler di Pace Piera e c. s.n.c. impugna la sentenza 1 febbraio 2011 n. 176, con la quale il TAR per la Liguria. Sez. I, ha respinto il suo ricorso proposto avverso il provvedimento 20 aprile 2009 n. 28215 della Provincia di Savona.

Con tale atto, l'amministrazione si è espressa negativamente sull'istanza proposta dalla società ricorrente, che aveva richiesto di poter acquisire un terreno di proprietà privata, mediante espropriazione per pubblico interesse (cd. "espropriazione alberghiera"), al fine di adibirlo all'ampliamento della propria attività alberghiera svolta nel Comune di Alassio.

La sentenza impugnata precisa che l'espropriazione per pubblico interesse a finalità alberghiera – già prevista dalla l. 7 aprile 1938 n. 475 (che a sua volta aveva convertito il R.D.L. 21 dicembre 1937 n. 2180) – non è più esperibile, attesa l'abrogazione delle suddette norme.

Avverso tale decisione vengono proposti i seguenti motivi di appello:

a) violazione ed errata interpretazione/applicazione degli artt. 1, 6, 10, 16 e 36 DPR n. 327/2001 e dell'art. 42 Cost.; ciò in quanto "occorre ritenere che il nostro ordinamento consenta, pur in difetto di una specifica norma che indichi come di pubblica utilità alcune opere, ma in presenza di un complesso di norme da cui si ricavi univocamente il riconoscimento di una pubblica utilità di esse, di chiedere all'autorità amministrativa il riconoscimento in concreto di un particolare intervento per realizzare una tale opera come i pubblica utilità". A tali fini, gli alberghi devono essere ritenuti impianti di pubblica utilità o di interesse generale. D'altra parte "se per espropriare il diritto di proprietà privata fosse necessaria una legge che espressamente dichiarasse di pubblica utilità una particolare categoria di opere private, sarebbero sostanzialmente inutili tutte le rubricate norme

contenute nel DPR 327/2001 che in generale riconoscono la possibilità di espropriazione da privato a privato”;

b) in subordine, incostituzionalità dell’art. 24 d.l. n. 112/2008, conv. in l. n. 133/2008, per contrasto con gli artt. 3, 41, 42, 97 e 117 Cost.

Si è costituita in giudizio la Regione Liguria, che ha concluso richiedendo il rigetto dell’appello, stante la sua infondatezza.

In particolare, la Regione rileva che, in relazione al “principio di legalità dell’azione amministrativa”, emergente dall’art. 2, co. 1, DPR n. 327/2001, “l’espressa abrogazione del R.D. n. 1473/1938, da parte dell’art. 24, co. 1, d.l. n. 112/2008 vale a precludere la possibilità di dichiarare la pubblica utilità ai fini della realizzazione di opere alberghiere da parte di privati”.

All’udienza di trattazione, la causa è stata riservata in decisione.

DIRITTO

2. L’appello è infondato e deve essere, pertanto, respinto, con conseguente conferma della sentenza impugnata.

L’oggetto della presente controversia consiste, in sostanza, nello stabilire se – pur a seguito della abrogazione delle norme che consentivano l’espropriazione per pubblica utilità di immobili privati per finalità di realizzazione di interventi alberghieri – sia tuttora possibile disporre tale espropriazione.

Come è noto, l’art. 24, co. 1, d.l. n. 112/2008, conv. in l. 133/2008, ha abrogato la l. 7 aprile 1938 n. 475, recante: “Conversione in legge del R.D.L. 21 ottobre 1937, n. 2180, contenente provvedimenti per la dichiarazione di pubblica utilità delle espropriazioni per la costruzione di nuovi alberghi e per l’ampliamento e la trasformazione di quelli esistenti in Comuni di particolare interesse turistico.

In particolare, l’art. 1 del R.D.L. n. 2180/1937, ora abrogato, prevedeva che “le opere occorrenti per la costruzione di nuovi alberghi, per l’ampliamento e la trasformazione di quelli esistenti nei Comuni riconosciuti di particolare interesse turistico dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Commissariato per il turismo - sono dichiarate di pubblica utilità con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro per i lavori pubblici”.

Inoltre, la dichiarazione di pubblica utilità dell’intervento avrebbe dovuto avvenire sulla base di piani di massima (art. 1, co. 2), che, a loro volta, avrebbero dato luogo a piani particolareggiati da adottarsi nei singoli Comuni (art. 3). Infine, l’art. 4 dichiarava applicabile la legge 25 giugno 1865 n. 2359, sia per le espropriazioni che per la determinazione dell’indennità.

L’intervenuta abrogazione di tale disciplina normativa è nota anche all’appellante che – proprio perchè consapevole di ciò – prospetta che, pur in presenza della intervenuta abrogazione della disciplina surrichiamata in tema di cd. espropriazione alberghiera, sarebbe tuttavia possibile

procedere ad espropriazione sulla base delle disposizioni del DPR n. 327/2001, che prevedono la possibilità di espropriazione di immobili privati in favore di altri soggetti privati (si citano, a tal fine, gli artt. 1, 6, 10, 16 e 36 del DPR cit.).

Orbene, è senza dubbio esatto che il vigente ordinamento dell'espropriazione per pubblica utilità, pur come delineato a seguito del DPR n. 327/2001, prevede l'istituto anche nei casi in cui occorra realizzare opere private di pubblica utilità.

Infatti, l'art. 1 prevede che il Testo Unico espropriazioni regola l'espropriazione di beni immobili "anche a favore di privati"; così come l'art. 2, co. 1, lett. c) prevede anche il soggetto privato quale "beneficiario dell'espropriazione"; l'art. 6, co. 9 individua l'autorità competente all'espropriazione finalizzata "alla realizzazione di opere private" ed infine l'art. 36 la misura dell'indennità nei casi in cui l'espropriazione è finalizzata alla realizzazione di opere private di pubblica utilità, indicandola nel "valore venale del bene".

Tuttavia, la persistenza della possibilità di espropriazione per opere private di interesse pubblico, e la disciplina di quest'ultima a livello generale, non implicano che ciò possa trovare immediata e specifica applicazione per la realizzazione di alberghi ex novo ovvero per l'ampliamento di quelli esistenti.

Ciò che il legislatore, per il tramite dell'abrogazione della l. n. 475/1938, ha fatto venir meno è sia, per un verso, la possibilità di ritenere gli interventi di tipo alberghiero quali opere di pubblica utilità ai fini espropriativi, sia, per altro verso, il conferimento del potere espropriativo così finalizzato in capo all'autorità amministrativa, come invece richiesto dall'art. 2, co. 1, DPR n. 327/2001, ma – soprattutto – dall'art. 42 Cost.

E' bene ricordare che, posto che "la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge" (come prevede il secondo comma dell'art. 42), l'espropriazione della stessa è possibile "per motivi di interesse generale" e soprattutto "nei casi preveduti dalla legge" (comma terzo).

Gli interventi di costruzione e ampliamento di alberghi, per effetto dell'intervenuta abrogazione della relativa disciplina, non costituiscono più una ipotesi che la legge prevede come finalità tale da consentire l'espropriazione della proprietà privata.

Tanto precisato, appare evidente che non può assumere alcun rilievo, onde giungere a diverse conclusioni, la circostanza che gli interventi "alberghieri" siano considerati di pubblico interesse da altre e distinte previsioni normative (ad esempio a fini edilizi, come indicato dall'appellante: pag. 13 app.), trattandosi della causa di attribuzione di distinto potere amministrativo e mancando comunque l'espressa previsione legislativa di attribuzione del potere espropriativo con riferimento al caso di specie.

Infine, non appare fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, co. 1, d.l. n. 112/2008, nella parte in cui abroga la l. n. 475/1938, posto che la individuazione di opere di "pubblica utilità", rientra nella discrezionalità del legislatore, da esercitarsi con maggior rigore nei casi in cui il sacrificio della proprietà privata debba essere disposto in favore di interventi privati, pur riconosciuti di pubblica utilità. E, nel caso di specie, l'intervenuta abrogazione non appare affetta da irragionevolezza.

Per tutte le ragioni esposte, l'appello deve essere rigettato, con conseguente conferma della sentenza impugnata.

Le spese seguono la soccombenza e vanno liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) definitivamente pronunciando sull'appello proposto da "Albergo Adler di Pace Piera e c." s.a.s. (n. 2012/2011 r.g.), lo rigetta e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

Condanna l'appellante al pagamento delle spese, diritti ed onorari di giudizio, in favore della costituita Regione Liguria, che liquida nella complessiva somma di Euro 3.000,00 (tremila/00).

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 ottobre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Virgilio, Presidente

Nicola Russo, Consigliere

Raffaele Potenza, Consigliere

Andrea Migliozi, Consigliere

Oberdan Forlenza, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 19/06/2014

IL SEGRETARIO

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