

BGer 1C 537/2023 vom 2. Mai 2024

Bundesgericht, 2024-05-02, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_537_2023

FR: TF 1C 537/2023 du 2 mai 2024

IT: TF 1C 537/2023 del 2 maggio 2024

Regeste

Divieto d'uso quale residenza primaria e secondaria | Pianificazione territoriale e diritto pubblico edilizio

Erwägungen

E. 1.1

Il Tribunale federale esamina d'ufficio se e in che misura un ricorso può essere esaminato nel merito (DTF 149 II 462 consid. 1.1 e rinvii).

E. 1.2

Presentato tempestivamente contro una decisione finale dell'ultima istanza cantonale in ambito edilizio, il ricorso in materia di diritto pubblico è di massima ammissibile sotto il profilo degli art. 82 lett. a, art. 86 cpv. 1 lett. d, art. 90 e art. 100 cpv. 1 LTF .

E. 1.3.1

La legittimazione a ricorrere contro decisioni pronunciate in cause di diritto pubblico giusta l' art. 82 lett. a LTF deve essere esaminata sotto il profilo dell' art. 89 cpv. 1 LTF , norma non invocata dalla ricorrente. Ai sensi di questa disposizione ha diritto di interporre ricorso in materia di diritto pubblico chi ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore (lett. a), è particolarmente toccato dalla decisione impugnata (lett. b) e ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica della stessa (lett. c). La ricorrente deve avere un interesse pratico e attuale alla disamina delle censure sollevate, rispettivamente all'annullamento del giudizio impugnato (DTF 147 I 478 consid. 2.2; 142 I 135 consid. 1.3.1 e rinvii). Spetta a lei addurre i motivi a sostegno della sua legittimazione ricorsuale quando gli stessi non risultino chiaramente dalla decisione impugnata o dagli atti di causa (DTF 145 I 121 consid. 1; 133 II 249 consid. 1.1).

E. 1.3.2

La ricorrente non si esprime specificatamente sulla sua legittimazione a ricorrere ai sensi dell' art. 89 cpv. 1 LTF . In concreto, risulta che i locatari B._____ e A._____ hanno frattanto disdetto il contratto di locazione, mentre E._____ non ha per finire sottoscritto il contratto. La ricorrente sostiene nondimeno di essere toccata nei suoi interessi dalle decisioni municipali del 24 maggio 2018 e del 16 luglio 2019 in veste di proprietaria degli appartamenti, siccome tali decisioni le vietano di locare gli appartamenti in questione come residenza primaria o secondaria, consentendo unicamente la locazione quale apparthotel. Visto l'esito del ricorso, la questione della legittimazione ricorsuale può rimanere indecisa.

E. 2.1

Conformemente a quanto stabilito dagli art. 95 e 96 LTF , il ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale può essere presentato per violazione del diritto. Secondo l' art. 42 cpv. 2 LTF , nel ricorso occorre spiegare per quali ragioni l'atto impugnato viola il diritto. La ricorrente deve quindi confrontarsi con le considerazioni esposte nella sentenza impugnata, spiegando per quali motivi tale giudizio lede il diritto (DTF 142 I 99 consid. 1.7.1). Il Tribunale federale esamina in linea di principio solo le censure sollevate; esso non è tenuto a vagliare, come lo farebbe un'autorità di prima istanza, tutte le questioni giuridiche che si pongono, se queste ultime non sono presentate nella sede federale (DTF 146 IV 297 consid. 1.2; 134 II 244 consid. 2.1). Il Tribunale federale fonda inoltre il suo ragionamento giuridico sull'accertamento dei fatti svolto dall'autorità inferiore (art. 105 cpv. 1 LTF). Secondo l' art. 97 cpv. 1 LTF , la ricorrente può censurare l'accertamento dei fatti soltanto se è stato svolto in modo manifestamente inesatto, vale a dire arbitrario (DTF 147 I 73 consid. 2.2; 143 I 310 consid. 2.2), o in violazione del diritto ai sensi dell' art. 95 LTF e l'eliminazione del vizio può essere determinante per l'esito del procedimento. La ricorrente può quindi censurare l'arbitrio nell'accertamento dei fatti e nella valutazione delle prove, ma deve motivare la censura in modo chiaro e preciso, conformemente alle esigenze poste dall' art. 106 cpv. 2 LTF (DTF 148 II 392 consid. 1.4.1; 147 I 73 consid. 2.2; 143 IV 500 consid. 1.1; 142 III 364 consid. 2.4).

E. 2.2

Nella misura in cui la ricorrente critica in modo generale la decisione impugnata, senza confrontarsi specificatamente con i considerandi della stessa, spiegando con una motivazione puntuale per quali ragioni violerebbero il diritto, il gravame non adempie gli esposti requisiti di motivazione e non può quindi essere vagliato nel merito. In particolare, le considerazioni esposte da pag. 5 a pag. 20 del ricorso, riguardanti i fatti accertati dalla Corte cantonale, e le integrazioni addotte dalla ricorrente, sono di natura appellatoria e non sono idonee a correggere o a precisare gli accertamenti contenuti nella sentenza impugnata, dei quali non è sostanziata l'arbitrarietà (cfr. sentenza 1C_534/2021 del 24 agosto 2022 consid. 2.2 e rinvio). Secondo la ricorrente, il mancato accertamento di fatti rilevanti sarebbe costitutivo d'arbitrio, siccome non consentirebbe di stabilire la portata dell'art. 19 NAPR/settore 4, che disciplina la zona turistico-alberghiera. A torto. La questione di sapere se l'utilizzazione residenziale degli appartamenti è conforme o meno alla destinazione della zona turistico-alberghiera del piano regolatore comunale è di natura giuridica e deve essere esaminata sulla base di criteri oggettivi. Sotto questo profilo, ella non rende quindi verosimile che la constatazione di determinati fatti specifici sarebbe stata decisiva per un esito diverso del giudizio (cfr. DTF 134 V 53 consid. 3.4). Il ricorso è parimenti inammissibile laddove la ricorrente invoca dei diritti fondamentali, quali la garanzia della proprietà, la libertà economica, la libertà di domicilio e il principio della parità di trattamento, senza tuttavia motivare le relative censure in modo conforme alle esigenze accresciute dell' art. 106 cpv. 2 LTF . Peraltro, l'accenno ricorsuale alla libertà di domicilio si riferisce alla mancata possibilità per i locatari B._____, A._____ e E._____ di prendere domicilio negli appartamenti in oggetto. Come visto, questi locatari hanno però, per finire, rinunciato alla locazione e non sono parti alla procedura ricorsuale in questa sede, sicché la censura esula in ogni caso dal tema del litigio.

E. 3.1

La ricorrente sostiene che la portata dell'art. 19 NAPR/settore 4 concernente la "zona turistico-alberghiera" , nella quale sorgono gli stabili d'appartamenti, non sarebbe del tutto

chiara. Rileva in particolare che la disposizione non contempla né la nozione di "residenza" né quella di "apparthotel". Critica il fatto che la Corte cantonale si sia fondata sulla definizione di "apparthotel" contenuta nel previgente regolamento della legge sugli esercizi pubblici, del 3 dicembre 1996, che non disciplina aspetti di natura pianificatoria. Sostiene che, nella fattispecie, la definizione di "apparthotel" dovrebbe essere intesa come "appartamenti con servizio alberghiero", la connessione con l'attività dell'albergo essendo sufficientemente garantita dal regolamento della PPP. Ritiene che, in tali circostanze, la destinazione degli appartamenti a residenza primaria o secondaria sarebbe compatibile con la zona turistico-alberghiera.

E. 3.2

L'art. 19 cpv. 1 NAPR/settore 4 prevede che la zona turistico-alberghiera è destinata a impianti e strutture per attività turistiche di tipo alberghiero. Essa è soggetta ad un piano di quartiere obbligatorio, sulla base delle disposizioni contenute nella relativa scheda grafica. La Corte cantonale ha rilevato che la domanda di costruzione dell'ottobre del 2010 concerneva la nuova edificazione di quattro "palazzine per alloggi (apparthotel)", con autorimessa interrata ed ampliamento della struttura fitness. Ha stabilito che la licenza edilizia rilasciata il 1° febbraio 2011, rinnovata il 3 maggio 2013, riguardava pertanto espressamente "l'edificazione di quattro nuove palazzine per alloggi (apparthotel)" e l'ampliamento della struttura fitness. La Corte cantonale, rilevato che le NAPR/settore 4 non disciplinavano la nozione di "apparthotel" e le caratteristiche che dovevano essere adempiute affinché la struttura potesse essere considerata tale, si è fondata sulla definizione di questa struttura contenuta nella legislazione sugli esercizi pubblici vigente al momento dell'adozione della norma e dell'approvazione della pianificazione, ancora in vigore quando sono state rilasciate la licenza edilizia per il piano di quartiere e quella del 1° febbraio 2011 per il progetto di costruzione. La precedente istanza ha quindi fatto riferimento all'art. 11 del previgente regolamento della legge sugli esercizi pubblici, del 3 dicembre 1996, secondo cui "l'apparthotel" è l'esercizio analogo all'albergo che offre alloggio in appartamenti (cpv. 1). Esso deve soddisfare i medesimi requisiti dell'albergo (cpv. 2). La Corte cantonale ha inoltre richiamato la nozione di "apparthotel" secondo l'art. 10 della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, del 16 dicembre 1983 (LAFE; RS 211.412.41). Ha rilevato che pure secondo questa disposizione per "apparthotel" s'intende un albergo. Ha altresì considerato che l'esercizio alberghiero permanente è assicurato se l'atto di costituzione e il regolamento d'amministrazione e d'utilizzazione della PPP obbligano i comproprietari a mettere le loro unità d'abitazione a disposizione dell'esercente (cfr. 7 cpv. 2 dell'ordinanza sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, del 1° ottobre 1984 [OAFE; RS 211.412.411]). La Corte cantonale ha concluso che determinante nella definizione di "apparthotel" è la gestione da parte dell'albergo degli appartamenti, con relativa loro messa a disposizione a terzi per soggiorni di breve durata. Ha quindi rilevato che, nella fattispecie, l'uso residenziale degli appartamenti non era stato autorizzato con le licenze edilizie ed era inconciliabile con le finalità della zona turistico-alberghiera prevista dal piano regolatore, che ammetteva esclusivamente costruzioni ed impianti per usi strettamente legati all'attività alberghiera.

E. 3.3

Il Tribunale federale esamina sotto il profilo ristretto dell'arbitrio l'applicazione del diritto cantonale o comunale (DTF 148 I 145 consid. 6.1; 145 I 108 consid. 4.4.1). L'arbitrio, vietato dall'art. 9 Cost., è ravvisabile quando la decisione impugnata risulta

manifestamente insostenibile, in contraddizione palese con la situazione effettiva, gravemente lesiva di una norma o di un chiaro principio giuridico, o in contrasto intollerabile con il sentimento di giustizia e di equità. La decisione deve inoltre essere arbitraria nel suo risultato e non solo nella sua motivazione. Non risulta per contro arbitrio dal semplice fatto che anche un'altra soluzione potrebbe entrare in linea di conto o sarebbe addirittura preferibile (DTF 149 I 329 consid. 5.1; 149 II 225 consid. 5.2 e rispettivi rinvii).

E. 3.4

Con le sue argomentazioni ricorsuali, la ricorrente non si confronta puntualmente con i considerandi della Corte cantonale e non sostanzia un'applicazione manifestamente insostenibile, e pertanto arbitraria, del diritto cantonale e comunale, segnatamente della disposizione cantonale che definisce la nozione di "apparthotel". La ricorrente si limita essenzialmente a prospettare un'interpretazione più estesa di questa nozione, che consenta anche un'utilizzazione quale residenza durevole. Contesta l'applicabilità della regolamentazione sugli esercizi pubblici. Tuttavia, in assenza di un esplicito disciplinamento dei requisiti di questa tipologia di impianti nelle disposizioni pianificatorie applicabili, è in modo sostenibile che l'autorità si è richiamata alla definizione contenuta nel citato regolamento cantonale. È del resto generalmente riconosciuto che un apparthotel presuppone in misura preponderante un esercizio alberghiero duraturo (cfr., in relazione con gli art. 10 LAFE e 7 OAFE, VALÉRIE BODEVIN, Les "hôtels" en droit public de la construction, 2021, pag. 194 segg.; URS MÜHLEBACH/HANSPETER GEISSMANN, Lex F. Kommentar zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, 1986, pag. 211). La ricorrente adduce inoltre che l'art. 19 NAPR/settore 4 non definirebbe in modo preciso la zona turistico-alberghiera. Prospettando semplicemente un'interpretazione ampia di questa norma, la ricorrente non dimostra l'applicazione arbitraria della stessa da parte della Corte cantonale. Ciò, in particolare, ove si consideri che la disposizione prevede in modo esplicito esclusivamente un'utilizzazione per attività turistiche di tipo alberghiero. Come rilevato dalla Corte cantonale, la zona in questione non contempla infatti un'utilizzazione mista, comprendente anche la residenza. Limitandosi in sostanza ad esporre una soluzione a lei più favorevole, la ricorrente non rende seriamente ravvisabile che la Corte cantonale è incorsa nell'arbitrio ritenendo che l'uso residenziale degli appartamenti non era conforme alla destinazione, esclusivamente turistico-alberghiera, della zona di situazione.

E. 4.1

La ricorrente sostiene che, quale proprietaria di una struttura alberghiera inserita in un'apposita zona turistico-alberghiera, sarebbe penalizzata rispetto al proprietario di un albergo situato in una zona destinata anche alla residenza. Accenna al riguardo ad una disparità di trattamento e ad una violazione della libertà economica.

E. 4.2

Premesso che la ricorrente non censura la violazione dei diritti costituzionali con una motivazione conforme alle esigenze dell' art. 106 cpv. 2 LTF , con l'esposta censura ella critica in sostanza la costituzionalità del piano regolatore vigente. Tale contestazione deve tuttavia essere presentata nel contesto dell'adozione del piano regolatore stesso. La ricorrente non pretende che in concreto sono adempiute le severe condizioni poste ad un controllo pregiudiziale del piano regolatore nell'ambito di un'applicazione concreta di natura edilizia, di principio escluso (DTF 148 II 417 consid. 3.3; 145 II 83 consid. 5.1; 144

II 41 consid. 5.1; sentenza 1C_297/2022 dell'11 ottobre 2023 consid. 2.1.2). In tali circostanze, la censura non deve essere vagliata oltre.

E. 5.1

La ricorrente lamenta una violazione del principio della buona fede, adducendo di avere chiesto, con le domande di costruzione, l'utilizzazione delle unità di abitazione quali residenze primarie e secondarie. Sostiene di avere ottenuto dal Municipio di Locarno, con il rilascio delle licenze edilizie, un'assicurazione in tal senso. Rimprovera alla Corte cantonale di non essersi espressa sulla corrispondente censura di violazione del principio dell'affidamento contenuta nel gravame presentato in sede cantonale.

E. 5.2

L' art. 9 Cost. istituisce un diritto fondamentale del cittadino ad essere trattato secondo il principio della buona fede da parte degli organi dello Stato. In materia di diritto amministrativo, tale principio tutela l'amministrato nei confronti dell'autorità, quando, assolve determinate condizioni, il medesimo abbia agito conformemente alle istruzioni e alle dichiarazioni di quest'ultima. Il principio tutela in particolare la fiducia riposta in un'informazione ricevuta dall'autorità o in un suo determinato comportamento suscettibile di destare un'aspettativa legittima, quando l'autorità sia intervenuta in una situazione concreta riguardo a determinate persone, quand'essa era competente a rilasciare l'informazione o il cittadino poteva ritenerla competente sulla base di fondati motivi, quando affidandosi all'esattezza dell'informazione egli abbia preso delle disposizioni non reversibili senza subire un pregiudizio e quando non siano intervenuti mutamenti legislativi posteriori al rilascio dell'informazione stessa (DTF 148 II 233 consid. 5.5.1; 146 I 105 consid. 5.1.1; 143 V 95 consid. 3.6.2).

E. 5.3

In concreto, la ricorrente non dimostra l'esistenza di un'assicurazione vincolante rilasciata dall'Esecutivo comunale relativa a un'autorizzazione ad edificare le palazzine in questione quali residenze primarie o secondarie. Come visto, la Corte cantonale ha accertato, in modo vincolante per il Tribunale federale (art. 105 cpv. 1 LTF), che la ricorrente ha chiesto con la domanda di costruzione di realizzare quattro "palazzine per alloggi (apparthotel) ". Dal canto suo, con le licenze edilizie, il Municipio ha autorizzato l'edificazione di una struttura di tipo "apparthotel", vale a dire di un esercizio di natura alberghiera. Non ha quindi assicurato la possibilità di edificare un immobile residenziale. In tali circostanze, i giudici cantonali hanno implicitamente respinto, siccome infondata, l'asserita violazione del principio della buona fede. La censura sollevata in questa sede deve essere respinta nella misura della sua ammissibilità.

E. 5.4

La ricorrente rileva di avere contrassegnato al punto n. 10 ("caratteristiche generali della costruzione") del formulario della domanda di costruzione dell'ottobre 2010, e di quello concernente una domanda di variante dell'ottobre 2013, sia la casella "abitazione primaria" sia la casella "abitazione secondaria" . Ribadisce che questa indicazione sarebbe rilevante per ammettere un uso residenziale degli appartamenti, trattandosi di una fattispecie analoga a quella oggetto di una sentenza del 2 maggio 2019 della Corte cantonale, confermata dal Tribunale federale con sentenza 1C_308/2019 del 16 luglio 2019. Al riguardo, la ricorrente non si confronta però puntualmente con il considerando n. 3.4 della sentenza impugnata, in cui la Corte cantonale ha spiegato le ragioni per cui i due casi erano diversi, trattandosi nel

caso citato di una zona residenziale, in cui l'utilizzazione residenziale era quindi di principio ammissibile (litigiosa essendo per contro la limitazione dell'abitazione secondaria). La ricorrente non considera la diversità di tale azionamento rispetto a quello in esame, nonché la differenza dell'oggetto della domanda di costruzione nella fattispecie (volta ad edificare alloggi di tipo "apparthotel", non un'abitazione residenziale). Non sostanzia di conseguenza una valutazione insostenibile da parte della Corte cantonale, né fa valere una violazione del principio della parità di trattamento (art. 29 cpv. 1 Cost.) con una motivazione conforme alle esigenze dell' art. 106 cpv. 2 LTF . Di natura appellatoria, la censura non deve essere vagliata oltre.

E. 6.1

Il ricorso è parimenti inammissibile laddove la ricorrente critica in modo appellatorio i considerandi della sentenza impugnata (consid. 4.1-4.3) relativi alla portata della licenza edilizia per il piano di quartiere. Ella esprime infatti semplicemente un'opinione diversa da quella della Corte cantonale sull'interpretazione delle norme del piano di quartiere. Non sostanzia d'arbitrio la valutazione eseguita dalla precedente istanza, che, fondandosi sulla natura giuridica del piano di quartiere, ha innanzitutto ritenuto che questo strumento non poteva modificare la destinazione di zona stabilita dal piano regolatore.

E. 6.2

Quanto ai provvedimenti di ripristino concretamente adottati, la ricorrente non fa valere, né sostanzia, un'applicazione manifestamente insostenibile dell'art. 43 della legge edilizia, del 13 marzo 1991 (LE; RL 705.100), norma su cui tali provvedimenti si fondano. Critica in modo generale l'adeguatezza delle misure volte a ripristinare l'uso conforme degli appartamenti in esame, rimettendo altresì in discussione la qualifica di "apparthotel". Non si confronta specificatamente con i singoli oneri imposti e non ne dimostra la manifesta insostenibilità con una motivazione conforme alle esposte esigenze. Inammissibile, il gravame non deve essere vagliato oltre.

E. 7

La ricorrente non contesta infine, con un'argomentazione puntualmente motivata, l'obbligo stabilito nella decisione impugnata di rifondere un'indennità a titolo di ripetibili al Comune di Locarno per la procedura di ricorso in sede cantonale.

E. 8

Ne segue che, in quanto ammissibile, il ricorso deve essere respinto. Le spese giudiziarie seguono la soccombenza e sono pertanto poste a carico della ricorrente (art. 66 cpv. 1 LTF).