

BGer 1C 538/2023 vom 2. Mai 2024

Bundesgericht, 2024-05-02, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_538_2023

FR: TF 1C 538/2023 du 2 mai 2024

IT: TF 1C 538/2023 del 2 maggio 2024

Regeste

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

Erwägungen

E. 1

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 . I ricorrenti, direttamente toccati dal divieto di utilizzare a scopo residenziale l'appartamento di cui sono proprietari, sono legittimati secondo l' art. 89 cpv. 1 LTF ad aggravarsi in questa sede contro il predetto giudizio. Possono censurare la violazione di norme giuridiche suscettibili di incidere sulla situazione giuridica o fattuale del loro immobile, nella misura in cui ne traggano un vantaggio pratico in caso di accoglimento del ricorso (DTF 141 II 50 consid. 2.1; 137 II 30 consid. 2.2.3).

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. I ricorrenti devono 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 , i ricorrenti possono 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. I ricorrenti possono quindi censurare l'arbitrio nell'accertamento dei fatti e nella valutazione delle prove, ma devono 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 i ricorrenti criticano 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 dai ricorrenti, 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 i ricorrenti, 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, essi non rendono 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 i ricorrenti invocano 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 . Laddove accennano alla libertà di domicilio, i ricorrenti disattendono che il provvedimento municipale impugnato non impedisce loro di prendere domicilio nel Comune di Locarno, in un'abitazione in cui è ammessa la destinazione residenziale (cfr. DTF 135 I 233 consid. 5.2; sentenza 1C_534/2018 del 2 novembre 2018 consid. 6). Peraltro, il diniego dell'autorizzazione di residenza o di domicilio è stato oggetto della decisione municipale del 10 gennaio 2018, non impugnata dai ricorrenti dinanzi alla Corte cantonale. Esso esula pertanto dal tema della presente causa.

E. 3.1

I ricorrenti sostengono 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. Rilevano in particolare che la disposizione non contempla né la nozione di "residenza" né quella di "apparthotel". Criticano 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. Sostengono 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. Ritengono 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 loro argomentazioni ricorsuali, i ricorrenti non si confrontano puntualmente con i considerandi della Corte cantonale e non sostanziano un'applicazione manifestamente insostenibile, e pertanto arbitraria, del diritto cantonale e comunale, segnatamente della disposizione cantonale che definisce la nozione di "apparthotel". I ricorrenti si limitano essenzialmente a prospettare un'interpretazione più estesa di questa nozione, che consenta anche un'utilizzazione quale residenza durevole. Contestano 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). I ricorrenti adducono 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, essi non dimostrano 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 loro più favorevole, i ricorrenti non rendono seriamente ravvisabile che la Corte cantonale è incorsa nell'arbitrio ritenendo che l'uso residenziale dell'appartamento non era conforme alla destinazione, esclusivamente turistico-alberghiera, della zona di situazione.

E. 4.1

I ricorrenti sostengono che il proprietario di una struttura alberghiera inserita in un'apposita zona turistico-alberghiera sarebbe penalizzato rispetto a quello di un albergo situato in una zona destinata anche alla residenza. Accennano al riguardo ad una disparità di trattamento e ad una violazione della libertà economica.

E. 4.2

Premesso che i ricorrenti non censurano la violazione dei diritti costituzionali con una motivazione conforme alle esigenze dell' art. 106 cpv. 2 LTF , con l'esposta censura essi criticano in sostanza la costituzionalità del piano regolatore vigente. Tale contestazione deve tuttavia essere presentata nel contesto dell'adozione del piano regolatore stesso. I ricorrenti non pretendono 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

I ricorrenti lamentano una violazione del principio della buona fede, adducendo che, con le domande di costruzione, l'istante in licenza avrebbe chiesto l'utilizzazione delle unità di abitazione quali residenze primarie e secondarie. Sostengono che, con il rilascio delle licenze edilizie, il Municipio di Locarno avrebbe quindi fornito agli interessati un'assicurazione in tal senso. Rimproverano 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, i ricorrenti non dimostrano 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 l'istante 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

I ricorrenti rilevano il fatto che 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, è stata contrassegnata sia la casella "abitazione primaria" sia la casella "abitazione secondaria" . Ribadiscono 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, i ricorrenti non si confrontano però puntualmente con il considerando n. 3.3 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). I ricorrenti non considerano la diversità di tale azzonamento 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 sostanziano di conseguenza una valutazione insostenibile da parte della Corte cantonale, né fanno 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 i ricorrenti criticano in modo appellatorio i considerandi della sentenza impugnata (consid. 4.1-4.3) relativi alla portata della licenza edilizia per il piano di quartiere. Essi esprimono infatti semplicemente un'opinione diversa da quella della Corte cantonale sull'interpretazione delle norme del piano di quartiere. Non sostanziano 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, i ricorrenti non fanno valere, né sostanziano, 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. Criticano in modo generale l'adeguatezza delle misure volte a ripristinare l'uso conforme dell'appartamento in esame, rimettendo altresì in discussione la sua qualifica di "apparthotel". Non si confrontano specificatamente con i singoli oneri imposti e non ne dimostrano la manifesta insostenibilità con una motivazione conforme alle espresse esigenze. Contestano il fatto di dovere comunicare con largo anticipo all'albergo il periodo di utilizzo personale del loro appartamento, con l'obbligo di informare contemporaneamente l'autorità comunale. Si limitano al proposito ad addurre che una programmazione anticipata delle vacanze sarebbe per loro impossibile, essendo dei professionisti in attività, con impegni anche urgenti dipendenti dai clienti. I ricorrenti non considerano tuttavia le caratteristiche dell'apparthotel e le necessità dell'albergo, che pure deve conoscere la disponibilità dell'appartamento per potere eseguire le prenotazioni dei clienti. Disattendono altresì ch'essi hanno la possibilità di utilizzare il loro appartamento per un periodo di otto settimane all'anno. Si tratta di un arco temporale non esiguo, che lascia loro un certo margine di manovra. Al riguardo, i ricorrenti non rendono seriamente verosimile che, alla luce di tale lasso di tempo, l'esigenza di una minima programmazione sarebbe manifestamente insostenibile. Insufficientemente motivato sotto il profilo del divieto dell'arbitrio, il gravame non deve essere vagliato ulteriormente.

E. 7

I ricorrenti non contestano 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 in solido a carico dei ricorrenti (art. 66 cpv. 1 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.