

BGer 2C 153/2024 vom 17. Juli 2025

Bundesgericht, 2025-07-17, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_153_2024

FR: TF 2C 153/2024 du 17 juillet 2025

IT: TF 2C 153/2024 del 17 luglio 2025

Regeste

revoca dell'autorizzazione LAFE | Diritti reali

Erwägungen

E. 1.1

L'impugnativa è diretta contro una decisione finale che è stata resa in ultima istanza cantonale da un tribunale superiore (art. 86 cpv. 1 lett. d, cpv. 2 e art. 90 LTF) e concerne una causa di diritto pubblico che non ricade tra le eccezioni previste dall' art. 83 LTF (sentenza 2C_237/2024 dell'8 maggio 2025 consid. 1.1).

E. 1.2

Il gravame è stato redatto nei termini (art. 100 cpv. 1 LTF) dal destinatario del giudizio contestato, con interesse alla sua modifica (art. 89 cpv. 1 LTF), e va quindi esaminato come ricorso in materia di diritto pubblico giusta l'art. 82 segg. LTF.

E. 2.1

Di principio, il Tribunale federale applica il diritto federale d'ufficio (art. 106 cpv. 1 LTF). Nondimeno, salvo in caso di lesioni manifeste, si confronta di regola solo con le censure sollevate (art. 42 cpv. 1 LTF). Esigenze più severe valgono in relazione alla denuncia della lesione di diritti fondamentali, che richiede una motivazione precisa (art. 106 cpv. 2 LTF ; DTF 143 II 283 consid. 1.2.2). Per quanto concerne i fatti, il Tribunale federale fonda il suo ragionamento giuridico sugli accertamenti che sono stati svolti dall'autorità inferiore (art. 105 cpv. 1 LTF). Può rettificare o completare questi accertamenti se sono manifestamente inesatti, ovvero arbitrari, o risultano da una violazione del diritto ai sensi dell' art. 95 LTF (art. 105 cpv. 2 LTF ; DTF 140 III 115 consid. 2). L'eliminazione del vizio deve potere influire in modo determinante sull'esito della causa (art. 97 cpv. 1 LTF).

E. 2.2

Nella fattispecie, le critiche del ricorrente rispettano i requisiti di motivazione soltanto in parte. Nella misura in cui li disattendono, non possono essere approfondite. Lo stesso vale per le censure che non sono rivolte direttamente contro il giudizio impugnato, bensì contro le decisioni delle autorità amministrative, perché l'unico possibile oggetto di censura è costituito dalla pronuncia della Corte cantonale (effetto devolutivo; sentenza 2C_59/2024 del 28 gennaio 2025 consid. 2.2). Siccome l'insorgente non li mette validamente in discussione - con una motivazione che ne dimostri un accertamento arbitrario o altrimenti lesivo del diritto federale - gli accertamenti di fatto che emergono dalla sentenza impugnata vincolano il Tribunale federale (art. 105 cpv. 1 LTF ; sentenza 2C_533/2024 del 13 novembre 2024 consid. 2.3, da cui risulta che, senza specifiche censure, pure aggiunte e precisazioni nel testo non possono essere prese in considerazione).

E. 3.1

La LAFE limita l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, per evitare l'eccessivo dominio straniero del suolo indigeno (art. 1 LAFE). Per l'acquisto di fondi, le persone all'estero devono chiedere un'autorizzazione all'autorità cantonale competente (art. 2 cpv. 1 LAFE). Tra le persone che non sottostanno a questo obbligo vi sono gli eredi legittimi nella devoluzione dell'eredità (art. 7 lett. a LAFE). L'autorizzazione per l'acquisto di un fondo è subordinata a condizioni e oneri per garantire un'utilizzazione del fondo conforme allo scopo fatto valere dall'acquirente (art. 14 cpv. 1 LAFE). Le autorizzazioni sono di regola sottoposte almeno agli oneri indicati nell'art. 11 cpv. 2 dell'ordinanza del 1° ottobre 1984 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero OAFE; RS 211.412.411). Tra questi, vi è l'obbligo di usare il fondo permanentemente per lo scopo per cui l'acquisto è autorizzato e di chiedere il consenso dell'autorità di prima istanza per ogni modifica dello scopo d'utilizzazione (lett. a) e, per quanto riguarda le abitazioni di vacanza, il divieto di localle tutto l'anno (lett. f). Oneri di questo genere continuano a gravare un fondo acquistato dopo il rilascio di un'autorizzazione anche nel caso di un successivo passaggio di proprietà ad un erede legittimo, non sottoposto ad autorizzazione (nello stesso senso, cfr. le sentenze 2C_1069/2015 del 3 novembre 2016 consid. 2 e 4.3 e 2A.262/1995 del 17 marzo 1997 consid. 4 e 4d).

E. 3.2

Giusta l' art. 25 cpv. 1 LAFE , se l'acquirente ha ottenuto un'autorizzazione fornendo indicazioni inesatte, oppure se, nonostante diffida, non adempie un onere, l'autorizzazione è revocata d'ufficio. La revoca prevista dall' art. 25 cpv. 1 LAFE è una sanzione amministrativa che non è soggetta a prescrizione e che è di principio applicabile non solo agli acquirenti originari ma anche ai loro successori legali, che hanno acquisito il fondo con gli oneri che lo gravavano (DTF 129 II 361 consid. 8; sentenze 2C_1069/2015 del 3 novembre 2016 consid. 4.3; A 698/1986 del 22 settembre 1987 consid. 3 in fine).

E. 4.1

Chiamato ad esprimersi sulla causa, il Tribunale amministrativo ticinese ha condiviso l'agire dell'Autorità di prima istanza LAFE.

E. 4.1.1

In via preliminare, i Giudici cantonali hanno indicato che l'onere di occupare i fondi per almeno 2 settimane all'anno continuava a sussistere e a gravare le proprietà dell'insorgente, ivi compresa quella ereditata dalla madre; l'adempimento di questo onere presupponeva che gli immobili fossero abitabili; in caso di mancato adempimento dello stesso, le due autorizzazioni concesse il 10 dicembre 1999 potevano essere revocate (giudizio impugnato, consid. 4 e 5). Sempre in via preliminare, essi hanno aggiunto che un'eventuale violazione del diritto di essere sentiti, dovuta a dei sopralluoghi svolti dall'autorità amministrativa senza coinvolgere il ricorrente, era stata sanata in sede di ricorso (giudizio impugnato, consid. 6).

E. 4.1.2

Nel merito, i Giudici cantonali hanno osservato che le argomentazioni addotte per "giustificare" la mancata conclusione dei lavori entro il 31 marzo/15 maggio 2017 non erano accettabili; la lesione di questi termini non andava imputata né al Comune di P._____ né alle Aziende industriali di Lugano (giudizio impugnato, consid. 7 e 8).

D'altra parte, essi hanno rilevato che la revoca pronunciata il 17 agosto 2017 non avrebbe nemmeno dovuto essere preceduta da una nuova diffida (giudizio impugnato, consid. 9).

E. 4.2

Preso atto dei contenuti della sentenza cantonale, il ricorrente sostiene per contro di non avere violato gli oneri connessi alle autorizzazioni ottenute da lui e dalla madre e che la revoca delle stesse contrasterebbe sia con gli art. 14 e 25 LAFE che con l' art. 11 OAFE . La pronuncia cantonale comporterebbe inoltre una limitazione sproporzionata della libertà economica (art. 36 cpv. 3 in relazione con l' art. 27 Cost.) e lederebbe il principio della buona fede (art. 9 Cost.).

E. 5.1

In un primo capitolo intitolato "dell'adempimento di un onere connesso ad una autorizzazione LAFE" e in un secondo capitolo intitolato "delle condizioni di revoca di una autorizzazione LAFE", così come nel memorandum accluso al ricorso, l'insorgente non contesta che gli oneri relativi all'uso dell'immobile continuino a valere sia per quanto riguarda la parte di proprietà da lui acquistata che per quanto attiene alla parte di proprietà ereditata dalla madre. Come detto, ciò è infatti corretto (precedente consid. 3.1 e 3.2 e la giurisprudenza indicata). Egli osserva pure di non avere intenzione - a lavori ultimati - di sottrarsi a tali oneri. Fa però notare che gli interventi di costruzione non sono conclusi, per poi sostenere che in una situazione temporanea come quella dovuta a lavori edili una revoca non era possibile. Alla pronuncia di una revoca ai sensi dell' art. 25 LAFE , di per sé prospettabile anche in relazione agli oneri imposti alla madre (sentenza A 698/1986 del 22 settembre 1987 consid. 3 in fine) si opporrebbe nel contempo l'assenza di una nuova diffida.

E. 5.2

Ora, come risulta dall' art. 25 LAFE e dalla giurisprudenza in materia (DTF 130 II 290 consid. 2.2; sentenze 2A.296/1993 del 21 novembre 1994 consid. 3b; 2A.88/1993 del 25 marzo 1994 consid. 3a e b; precedente consid. 3.2), la pronuncia di una revoca richiede effettivamente che l'autorità abbia assegnato un termine per adempiere all'onere non ancora rispettato e abbia pronunciato la comminatoria secondo cui, in caso di inadempienza, l'autorizzazione verrà ritirata. Ciò è giustificato dal fatto che la revoca ai sensi dell' art. 25 LAFE è una sanzione amministrativa incisiva e prima di deciderla è necessario un chiaro avvertimento (sentenze 2A.296/1993 del 21 novembre 1994 consid. 3b; 2A.88/1993 del 25 marzo 1994 consid. 3a e b; URS MÜHLEBACH/ HANSPETER GEISSMANN, Lex F., Kommentar zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, 1986, n. 8 ad art. 25 LAFE).

E. 5.3

In base ai fatti che risultano dal giudizio impugnato, un avvertimento in tal senso è stato però pronunciato già il 14 settembre 2009, quando l'Autorità di prima istanza LAFE ha indicato che in caso di mancata conclusione dei lavori in corso, le autorizzazioni LAFE sarebbero state revocate (art. 105 cpv. 1 LTF ; precedente consid. B.a). D'altra parte, contrariamente a quanto sostenuto nell'impugnativa, una nuova comminatoria ai sensi dell' art. 25 LAFE non si rendeva necessaria nemmeno alla luce della sentenza del 12 luglio 2016, con la quale la Commissione cantonale di ricorso in materia di LAFE ha annullato la prima decisione di revoca (24 luglio 2014) e ha rinviato l'incanto all'autorità inferiore (precedente consid. B.b). In effetti, con la pronuncia dell'istanza cantonale di ricorso è stata annullata la decisione di revoca del 24 luglio 2014, non ogni azione sin lì compiuta

dall'Autorità di prima istanza LAFE. Inoltre, sempre dal giudizio impugnato emerge anche che la sentenza del 12 luglio 2016 non ha rimesso in discussione la necessità di concludere i lavori in corso, che rimaneva immutata, ma ha solo indicato che bisognava dare all'insorgente ulteriore tempo per procedervi e per scongiurare così la revoca delle autorizzazioni, quale conseguenza che era già stata prospettata (precedente consid. B.b).

E. 5.4

Sempre a differenza di quanto sostenuto dal ricorrente, non è inoltre criticabile nemmeno la conferma, da parte del Tribunale amministrativo ticinese, della correttezza della revoca come tale, dopo avere constatato che era stata preceduta da una valida diffida.

E. 5.4.1

In effetti, nel gravame presentato davanti al Tribunale federale l'insorgente pone l'accento sul fatto di non essere mosso da nessuna "volontà dolosa" rispettivamente di non volere approfittare della situazione per modificare l'utilizzo della sua proprietà. Così argomentando, non considera tuttavia che la revoca pronunciata dopo la diffida non richiedeva un comportamento doloso, ma il mancato adempimento dell'obbligo di utilizzare i fondi, deciso al momento della concessione delle autorizzazioni e che continuava a sussistere.

E. 5.4.2

Nel contempo, il ricorrente non può essere seguito nemmeno nella misura in cui indica che in una situazione "temporanea" come quella dovuta a lavori di costruzione una revoca non è possibile. Se infatti è vero che la situazione relativa a dei lavori di costruzione può essere considerata normalmente come transitoria, non è manifestamente così nella fattispecie, perché dal giudizio impugnato risulta che i lavori sugli immobili in discussione sono iniziati il 15 luglio 2004 e al momento della pronuncia da parte della Corte cantonale - il 6 febbraio 2024 - non erano ancora conclusi (art. 105 cpv. 1 LTF).

E. 5.4.3

Infine, quella che viene definita dal ricorrente come una situazione "temporanea", ma che quando la Corte cantonale si è pronunciata perdurava da oltre 19 anni, e che sempre da oltre 19 anni impediva l'utilizzazione degli immobili del ricorrente quale casa di vacanza, nel rispetto degli oneri che accompagnavano l'autorizzazione LAFE (art. 14 cpv. 1 LAFE), non può essere nemmeno giustificata in altro modo. La Corte cantonale ha infatti anche accertato che il mancato rispetto dell'ultimo termine assegnato dall'autorità amministrativa per concludere i lavori, sfociato nella pronuncia della revoca del 17 agosto 2017, non ha dipeso né dal Comune di P._____ né dalle Aziende industriali di Lugano (art. 105 cpv. 1 LTF ; giudizio impugnato, consid. 7 e 8). In parallelo, va rilevato come i lavori ancora necessari non sono stati conclusi nemmeno nei quasi sette anni tra la pronuncia della revoca (17 agosto 2017) e quella del giudizio impugnato (6 febbraio 2024) e - in particolare - in seguito alla proposta di transazione formulata alle parti, perché il ricorrente non l'ha accettata (precedente consid. C.b). Tenendo conto di un margine ben più ampio di quello ventilato dall'impresa di direzione lavori interpellata, che era di circa 6 mesi, il 1° settembre 2022 la Giudice delegata del Tribunale amministrativo ticinese aveva infatti prospettato all'insorgente l'assegnazione di un termine scadente il 31 luglio 2023, per concludere i lavori ed ottenere l'abitabilità dal Comune di P._____. Tuttavia, egli ha di fatto respinto anche questa proposta di transazione, prospettando genericamente degli "eventi imprevedibili e anomali", che avrebbero potuto impedire di ultimare i lavori anche in futuro

(giudizio impugnato, consid. 1 e 2).

E. 5.5

Confermando la revoca decisa il 17 agosto 2017, il Tribunale amministrativo ticinese non ha quindi leso l' art. 25 cpv. 1 LAFE (letto in relazione con l' art. 14 cpv. 1 LAFE e con l' art. 11 cpv. 2 lett. a OAFE). Conseguentemente, non vi sono nemmeno ragioni per ordinare un rinvio dell'incanto all'istanza inferiore, come richiesto dall'insorgente sia in via principale che subordinata (precedente consid. D).

E. 6.1

In un terzo capitolo, intitolato "della violazione del principio di proporzionalità", il ricorrente scrive che "in quanto azione di imperii avente un impatto sulla libertà economica di un individuo (art. 27 Cost. Fed.) " la revoca "deve essere oggetto di una ponderazione degli interessi in presenza (...) tenendo conto delle diverse alternative e del loro costo per giungere ad una situazione conforme al diritto, delle varie responsabilità in capo alla situazione di illegalità venutasi a creare e del tempo trascorso dalla decisione di autorizzazione". A suo avviso, tale ponderazione avrebbe dovuto far propendere per altre soluzioni, di modo che il principio di proporzionalità sarebbe stato violato (art. 27 in relazione con l' art. 36 cpv. 3 Cost.).

E. 6.2

Giusta l' art. 27 Cost. , la libertà economica è garantita (cpv. 1). Essa include in particolare la libera scelta della professione, il libero accesso a un'attività economica privata e il suo libero esercizio (cpv. 2). Tale libertà protegge ogni attività economica privata esercitata a titolo professionale e tendente all'ottenimento di un guadagno o di un reddito (DTF 143 II 598 consid. 5.1; 140 I 218 consid. 6.3). Come tutti i diritti fondamentali, la libertà economica può essere però soggetta a limitazioni giusta l' art. 36 Cost. Secondo questa norma, una restrizione deve fondarsi su una base legale sufficiente (cpv. 1), essere giustificata da un interesse pubblico o dalla protezione di diritti fondamentali altrui (cpv. 2) ed essere proporzionata allo scopo ricercato (cpv. 3; DTF 144 I 281 consid. 5.3.1), senza violare l'essenza stessa della libertà fondamentale in questione (cpv. 4).

E. 6.3

Ora, il ricorrente si richiama all' art. 27 Cost. , perché la revoca delle autorizzazioni a suo tempo concesse avrebbe "un impatto sulla libertà economica", ma non spiega per quali ragioni la fattispecie dovrebbe rientrare nel campo di applicazione di tale libertà fondamentale (art. 106 cpv. 2 LTF ; precedente consid. 2.1). Simili motivi non sono d'altra parte evidenti, perché il caso non riguarda lo svolgimento di nessuna attività economica privata esercitata a titolo professionale e tendente all'ottenimento di un guadagno o di un reddito (art. 27 cpv. 2 Cost.). Anche una limitazione sproporzionata della libertà economica (art. 27 in relazione con l' art. 36 cpv. 3 Cost.) non è pertanto dimostrata.

E. 6.4

Nella misura in cui il ricorrente pone in via generale l'accento sulla necessità di ponderare gli interessi in presenza, si può comunque rinviare a quanto indicato nel precedente considerando 5. Davanti al mancato rispetto di un onere, la legge non prevede infatti altra misura se non quella della revoca (art. 25 cpv. 1 LAFE ; MÜHLEBACH/GEISSMANN, op. cit., n. 8 ad art. 25 LAFE). Proprio la pronuncia di una diffida e dell'assegnazione di un congruo termine per adempiere all'onere o agli oneri non ancora rispettati - che hanno

preceduto la revoca anche nel caso in esame - hanno tuttavia permesso di tenere conto delle particolarità del caso pure nella fattispecie.

E. 7

In un quarto capitolo intitolato "del principio della buona fede dell'amministrato", il ricorrente sostiene infine che "nella misura in cui le indicazioni e le rassicurazioni dell'autorità (...) non sono state sufficientemente tutelate" la sentenza si rivela anche lesiva della buona fede.

E. 7.1

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, esso 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: (a) l'autorità è intervenuta in una situazione concreta riguardo a determinate persone; (b) essa era competente a rilasciare l'informazione o il cittadino poteva ritenerla competente sulla base di fondati motivi; (c) l'erroneità dell'informazione ricevuta non era immediatamente riconoscibile; (d) affidandosi all'esattezza dell'informazione il cittadino ha preso disposizioni che non sono reversibili senza subire un pregiudizio; (e) non è intervenuto nessun mutamento legislativo dopo il rilascio dell'informazione (DTF 137 I 69 consid. 2.5.1; 131 II 627 consid. 6.1; sentenza 2C_842/2021 del 23 dicembre 2022 consid. 6.1).

E. 7.2

Ora, per ampi tratti la critica relativa ad una lesione del principio della buona fede non è rivolta contro il giudizio impugnato, ma direttamente contro l'agire dell'Autorità di prima istanza LA FE, che non avrebbe dato seguito a una domanda di proroga dei termini, di modo che non va approfondita (precedente consid. 2.2). Nella misura in cui mira a censurare l'agire dell'istanza inferiore, che non avrebbe a torto riconosciuto una lesione dell' art. 9 Cost. , va invece rilevato che la violazione denunciata non è dimostrata. In effetti, l'insorgente si richiama alla sua buona fede solo in maniera generale, senza prendere posizione sulle condizioni necessarie per poterne ammettere la tutela (art. 106 cpv. 2 LTF ; precedente consid. 2.1; sentenza 2C_480/2017 del 25 maggio 2018 consid. 6.1).

E. 8

Per quanto precede, il ricorso dev'essere respinto. Le spese giudiziarie seguono la soccombenza e vanno poste a carico del ricorrente (art. 65 e 66 cpv. 1 LTF). Non sono dovute ripetibili (art. 68 cpv. 3 LTF).

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