

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

1C 534/2018

Sentenza del 2 novembre 2018

I Corte di diritto pubblico

Composizione  
Giudici federali Merkli, Presidente,  
Eusebio, Chaix,  
Cancelliere Gadoni.

Partecipanti al procedimento

1. A. \_\_\_\_\_,
2. B. \_\_\_\_\_,
3. C. \_\_\_\_\_,
4. D. \_\_\_\_\_,

tutti patrocinati dagli avv. Fulvio Pelli e Paolo D'Alessandro,  
ricorrenti,

contro

Comune di Locarno,  
patrocinato dall'avv. Claudio Cereghetti,  
Dipartimento del territorio del Cantone Ticino, Ufficio delle domande di costruzione,  
Presidente del Consiglio di Stato del Cantone Ticino.

Oggetto  
divieto d'uso, ripristino dell'effetto sospensivo,

ricorso in materia di diritto pubblico contro la sentenza emanata il 14 settembre 2018 dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino (52.2018.322).

Fatti:

A.

Con risoluzione del 22 giugno 2004 il Consiglio di Stato del Cantone Ticino ha approvato una variante del piano regolatore del Comune di Locarno concernente il comparto formato dagli attuali fondi part. n. 19 e n. 6056, di complessivi 66'114 m<sup>2</sup>, su cui sorge l'albergo D. \_\_\_\_\_. Il fondo part. n. 6056 deriva da uno scorporo dalla particella n. 19 ed è costituito in proprietà per piani. Il comparto è attribuito alla zona turistico-alberghiera, disciplinata dall'art. 19 delle norme di attuazione del piano regolatore, settore 4 (NAPR). Questa disposizione prevede che la zona è destinata ad impianti e strutture per attività turistiche di tipo alberghiero ed è soggetta a piano di quartiere obbligatorio.

B.

C. \_\_\_\_\_, proprietaria del fondo part. n. 19 e di 41 quote di proprietà per piani del fondo part. n. 6056, ha presentato il 7 dicembre 2007 al Municipio di Locarno una domanda di piano di quartiere per la realizzazione di quattro stabili abitativi di complessivi 52 appartamenti. In base alle norme del piano di quartiere, gli appartamenti sarebbero stati venduti con la formula dell'apparhotel ed avrebbero dovuto rispettare il regolamento per l'amministrazione e l'uso della proprietà per piani, che contemplava in particolare i servizi forniti dall'albergo. Il 26 ottobre 2009 il Municipio ha approvato la domanda.

C.

Il 1° ottobre 2010 è stata presentata all'autorità comunale la domanda di costruzione per l'edificazione dei quattro nuovi stabili sul fondo part. n. 6056 e per l'ampliamento dell'impianto fitness sulla particella n. 19. Il 1° febbraio 2011 il Municipio ha rilasciato la licenza edilizia, subordinandola "alla condizione che la connessione funzionale degli appartamenti con la struttura alberghiera dovrà

essere garantita attraverso una chiara definizione, nel regolamento delle future PPP, dei servizi che l'albergo dovrà garantire".

D.

Dopo una serie di atti che non occorre qui evocare, il 7 dicembre 2017 B. \_\_\_\_\_ e A. \_\_\_\_\_ hanno concluso con la D. \_\_\_\_\_ un contratto di locazione, concernente un appartamento in proprietà per piani del fondo base part. n. 6056, per il periodo dal 1° marzo 2018 al 28 febbraio 2023. I conduttori hanno in seguito notificato all'Ufficio controllo abitanti di Locarno il loro arrivo nel Comune con residenza primaria nell'appartamento locato.

E.

Con decisione del 22 maggio 2018 il Municipio ha vietato l'uso residenziale del suddetto appartamento, come pure la sua locazione a terzi quale residenza (primaria o secondaria). Ha inoltre imposto una serie di condizioni sull'utilizzo dello stesso, relative in particolare alle limitazioni temporali dei periodi di occupazione da parte degli attuali conduttori ed agli obblighi di notifica circa la messa a disposizione dell'appartamento a terzi. L'ordine municipale è stato impartito con la comminatoria dell'art. 292 CP ed è stato dichiarato esecutivo a partire dal 1° luglio 2018, togliendo l'effetto sospensivo ad un eventuale ricorso. L'esecutivo comunale ha contestualmente negato ai conduttori l'autorizzazione a prendere la residenza o il domicilio nell'appartamento in questione.

F.

A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_, C. \_\_\_\_\_ e D. \_\_\_\_\_ hanno impugnato la risoluzione municipale dinanzi al Consiglio di Stato con un ricorso del 12 giugno 2018, chiedendo in via provvisoria di ripristinare l'effetto sospensivo del gravame. Con decisione del 26 giugno 2018 il Presidente del Governo ha accolto la domanda provvisoria, conferendo l'effetto sospensivo all'impugnativa.

G.

Con sentenza del 14 settembre 2018 il Tribunale cantonale amministrativo ha accolto un ricorso del Comune di Locarno contro la decisione del Presidente del Consiglio di Stato, annullandola. La Corte cantonale ha contestualmente respinto l'istanza provvisoria volta ad ottenere il ripristino dell'effetto sospensivo al ricorso del 12 giugno 2018. Ha ritenuto l'interesse generale all'immediata esecutività dell'ordine prevalente sull'interesse privato a un'utilizzazione residenziale dell'alloggio, apparentemente non autorizzata e in contrasto con la funzione prevista per la zona turistico-alberghiera.

H.

A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_, C. \_\_\_\_\_ e D. \_\_\_\_\_ impugnano questa sentenza con un ricorso in materia di diritto pubblico del 10 ottobre 2018 al Tribunale federale, chiedendo di annullarla e di restituire l'effetto sospensivo al gravame presentato al Consiglio di Stato. I ricorrenti fanno valere la violazione del diritto di essere sentiti, l'accertamento arbitrario dei fatti, la violazione del principio della proporzionalità, della libertà di domicilio e della libertà economica. Postulano in via preliminare di concedere l'effetto sospensivo al ricorso in materia di diritto pubblico.

I.

Non sono state chieste osservazioni al ricorso, ma è stato richiamato l'incanto cantonale.

Diritto:

1.

La decisione impugnata è stata pronunciata in una causa di diritto pubblico (art. 82 lett. a LTF) da un'autorità cantonale di ultima istanza (art. 86 cpv. 1 lett. d LTF). Il rifiuto di ripristinare l'effetto sospensivo al ricorso presentato dinanzi al Consiglio di Stato costituisce una decisione incidentale notificata separatamente, contro la quale il ricorso immediato al Tribunale federale è ammissibile soltanto alle condizioni dell'art. 93 cpv. 1 LTF, segnatamente se la decisione può causare un pregiudizio irreparabile (art. 93 cpv. 1 lett. a LTF).

In concreto, un simile pregiudizio deve essere ammesso con riferimento ad A. \_\_\_\_\_ e B. \_\_\_\_\_, conduttori dell'appartamento litigioso, che sono esposti al divieto di utilizzarlo quale residenza già durante la procedura ricorsuale cantonale (cfr. sentenza 2C 293/2013 del 21 giugno 2013 consid. 1.1 non pubblicato in DTF 139 I 189). Essi hanno partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore, sono particolarmente toccati dalla sentenza impugnata ed hanno un interesse degno di protezione al suo annullamento. Sono quindi legittimati giusta l'art. 89 cpv. 1 LTF ad aggravarsi in questa sede contro il giudizio della Corte cantonale. In tale circostanza, la legittimazione

a ricorrere di C. \_\_\_\_\_ e D. \_\_\_\_\_ può rimanere indecisa.

Il ricorso in materia di diritto pubblico è tempestivo (art. 100 cpv. 1 LTF) e, sotto i citati aspetti, di principio ammissibile.

## 2.

2.1. La decisione che rifiuta di restituire l'effetto sospensivo a un ricorso costituisce una decisione in materia di misure cautelari ai sensi dell'art. 98 LTF, contro la quale i ricorrenti possono fare valere unicamente la violazione di diritti costituzionali (DTF 137 III 475 consid. 2). Essi devono quindi motivare le censure conformemente alle accresciute esigenze dell'art. 106 cpv. 2 LTF (DTF 134 II 192 consid. 1.5). Devono confrontarsi con i considerandi della sentenza impugnata, spiegando in modo chiaro e preciso per quali ragioni sono violate le garanzie costituzionali invocate (DTF 142 II 369 consid. 2.1; 141 I 36 consid. 1.3).

2.2. In particolare, nella misura in cui i ricorrenti lamentano genericamente un accertamento arbitrario dei fatti, senza confrontarsi in modo specifico con gli accertamenti contenuti nella sentenza impugnata, spiegando per quali ragioni sarebbero chiaramente in contrasto con gli atti, manifestamente insostenibili o fondati su una svista evidente, il gravame non adempie le esposte esigenze di motivazione ed è pertanto inammissibile (cfr., sull'accertamento arbitrario dei fatti, DTF 143 IV 500 consid. 1.1 e rinvii). Parimenti, il lungo esposto critico della fattispecie nella prima metà dell'allegato ricorsuale per sua natura non è idoneo a correggere o a precisare le constatazioni di fatto contenute nel giudizio impugnato, di cui non è sostanziata l'arbitrarietà (cfr. sentenza 2C 550/2015 del 1° ottobre 2015 consid. 4.2.1, con riferimento dottrinale). Secondo l'art. 97 cpv. 1 LTF, i ricorrenti possono censurare l'accertamento dei fatti soltanto se è stato svolto in modo manifestamente inesatto o in violazione del diritto ai sensi dell'art. 95 LTF e l'eliminazione del vizio può essere determinante per l'esito del procedimento.

## 3.

Quando un'autorità decide sull'effetto sospensivo o su altre misure cautelari, si fonda sugli atti fino a quel momento a disposizione ed esegue una valutazione e una ponderazione sommaria degli interessi in discussione, senza confrontarsi in modo approfondito con tutti gli aspetti di fatto e di diritto che si pongono (DTF 131 III 473 consid. 2.3). L'effetto sospensivo, o gli altri provvedimenti cautelari, devono essere concessi quando sono necessari ed urgenti per tutelare interessi pubblici o privati prevalenti, affinché sia evitato un pregiudizio difficilmente riparabile. L'autorità dispone di un ampio margine di apprezzamento nella ponderazione di questi interessi (DTF 129 II 286 consid. 3). I motivi a sostegno di una sospensione devono essere più importanti di quelli che giustificano di eseguire subito la decisione (sentenza 1C 121/2016 del 27 aprile 2016 consid. 4.2 e rinvio). La prognosi della causa principale può essere presa in considerazione unicamente quando è evidente (DTF 130 II 149 consid. 2.2). L'autorità di ricorso non è comunque tenuta a svolgere chiarimenti supplementari dispendiosi, ma può statuire sulla misura provvisoria sulla base degli atti disponibili (DTF 117 V 185 consid. 2b; 110 V 40 consid. 5b).

Come visto, l'autorità beneficia al riguardo di un ampio margine di apprezzamento. Adito con un ricorso contro una decisione che rifiuta la restituzione dell'effetto sospensivo, il Tribunale federale si impone quindi un particolare riserbo nella valutazione della stessa. Annulla il relativo giudizio soltanto se l'istanza precedente ha ecceduto o abusato del proprio potere di apprezzamento, se ha completamente ignorato elementi rilevanti oppure se ha trascurato interessi coinvolti o li ha valutati in modo manifestamente errato (cfr. DTF 129 II 286 consid. 3; sentenze 1C 19/2018 del 2 marzo 2018 consid. 3.1 e rinvii e 2C 293/2013, citata, consid. 4.1).

## 4.

4.1. I ricorrenti lamentano una violazione del diritto di essere sentiti, adducendo che la Corte cantonale avrebbe ommesso di considerare i loro interessi privati, che verrebbero sacrificati a favore della presunta tutela dell'interesse pubblico.

4.2. Il diritto di essere sentito, sancito dall'art. 29 cpv. 2 Cost., esige che l'autorità si confronti con le censure sollevate e le esamini seriamente, dando atto di questo esame nella motivazione della sua decisione. Questa garanzia impone all'autorità di motivare il suo giudizio. La motivazione è sufficiente quando l'interessato può afferrare la portata della decisione e, se del caso, impugnarla con cognizione di causa, permettendo altresì all'istanza di ricorso di esaminarne la fondatezza. L'autorità deve quindi almeno succintamente esporre le argomentazioni su cui si è fondata; non occorre che esamini espressamente ogni allegazione in fatto e in diritto sollevata, potendosi limitare ai punti

rilevanti per il giudizio (DTF 142 IV 245 consid. 4.3; 141 IV 249 consid. 1.3.1 e rinvii).

4.3. Contrariamente all'asserzione dei ricorrenti, la Corte cantonale ha preso in considerazione il loro interesse privato a continuare nell'utilizzazione residenziale dell'appartamento. Sulla base di un esame a prima vista, ha nondimeno ritenuto che fino alla pronuncia della decisione di merito volta a chiarire se essi potessero validamente prevalersi di tale utilizzazione, fosse prevalente l'interesse pubblico a garantire un uso conforme alla destinazione della zona per attività turistiche di tipo alberghiero. La Corte cantonale ha rilevato che l'utilizzazione ritenuta in contrasto con la zona turistico-alberghiera era recente e che il Municipio era intervenuto tempestivamente, sicché a quello stadio della procedura appariva di maggior rilievo l'interesse pubblico ad evitare situazioni la cui legalità potrebbe essere dubbia, prevenendo l'instaurarsi e il consolidarsi di relazioni giuridiche coinvolgenti terze persone, che potrebbero rivelarsi difficilmente reversibili. Ciò anche a tutela degli interessi della proprietaria stessa e della D.\_\_\_\_\_. I giudici cantonali hanno inoltre ritenuto proporzionato il provvedimento, considerato che impediva soltanto un'utilizzazione di carattere residenziale dell'ente locato e che l'autorità comunale avrebbe prorogato fino a 60 giorni il termine a partire dal quale esso sarebbe stato esecutivo.

Risulta quindi che i giudici cantonali si sono espressi sui punti rilevanti per il giudizio, circoscritto alla questione dell'effetto sospensivo, spiegando le ragioni per cui hanno ritenuto prevalente l'interesse pubblico all'immediata esecutività dell'ordine rispetto a quello privato dei ricorrenti a continuare l'utilizzazione attuale, residenziale pura e semplice, dell'appartamento nel corso della procedura ricorsuale. La motivazione della sentenza è conforme alle esposte esigenze, avendo peraltro consentito ai ricorrenti di impugnarla in questa sede compiutamente e con cognizione di causa.

4.4. I ricorrenti sostengono che la Corte cantonale non avrebbe considerato che l'appartamento in questione non è utilizzato dalla proprietaria, ma è stato locato a terze persone, ospiti dell'albergo. A torto. Nel giudizio impugnato, i giudici cantonali hanno infatti esplicitamente riconosciuto l'esistenza del contratto di locazione tra i conduttori A.-B.\_\_\_\_\_ e la D.\_\_\_\_\_, accertandone il contenuto, segnatamente per quanto concerne la durata quinquennale della locazione. Hanno rilevato che l'appartamento era usato a scopo residenziale e che tale utilizzazione era apparentemente in contrasto con la licenza edilizia e con la destinazione della zona turistico-alberghiera. Contrariamente alla tesi dei ricorrenti, la Corte cantonale si è quindi confrontata con il fatto che l'appartamento era stato dato in locazione dall'albergo, e non era perciò occupato dalla proprietaria, ma non ne ha tratto le conclusioni da loro prospettate. Sapere se la valutazione della Corte cantonale sia corretta o meno è un aspetto di merito e non concerne la garanzia del diritto di essere sentito.

Per il resto, le argomentazioni ricorsuali sono volte a dimostrare che l'utilizzazione dell'appartamento sarebbe compatibile con la destinazione della zona turistico-alberghiera disciplinata dall'art. 19 NAPR. Si tratta tuttavia di una questione concernente la causa di merito, pendente dinanzi al Consiglio di Stato. In questa fase processuale, relativa alla domanda di restituzione dell'effetto sospensivo, non deve essere svolto un esame approfondito sotto il profilo giuridico della conformità di zona dell'utilizzazione prospettata dai ricorrenti e della portata della licenza edilizia rilasciata loro in passato. Premesso che tali aspetti non appaiono d'acchito manifesti, a questo stadio della procedura occorre come visto unicamente eseguire una ponderazione sommaria degli interessi in discussione. Al riguardo, i ricorrenti non si confrontano puntualmente, con una motivazione conforme alle esposte esigenze, con la valutazione operata dai giudici cantonali e non sostanziano un esercizio abusivo o manifestamente insostenibile del loro potere di apprezzamento.

5.

I ricorrenti fanno valere la violazione del principio di proporzionalità. Ritengono che l'immediata esecutività della decisione municipale comporterebbe un divieto di locare l'appartamento litigioso, che potrebbe anche estendersi agli altri appartamenti del condominio e agli immobili situati nella medesima zona di piano regolatore. Rimproverano in particolare alla Corte cantonale di non avere sufficientemente considerato la posizione dei conduttori, che verrebbero di fatto sfrattati dalla loro abitazione prima dell'emanazione del giudizio di merito.

I ricorrenti sollevano a titolo autonomo la censura di violazione del principio di proporzionalità. Disattendono tuttavia che, a prescindere dalla violazione dei diritti fondamentali, il Tribunale federale sanziona una lesione di questo principio solo se il provvedimento di diritto cantonale è manifestamente sproporzionato e lede simultaneamente il divieto dell'arbitrio (DTF 134 I 153 consid. 4).

In concreto, il principio di proporzionalità non ha quindi una portata propria. Poiché i ricorrenti non dimostrano l'arbitrarietà della misura, la critica non deve essere vagliata oltre. Peraltro, essi omettono di considerare che il provvedimento non impedisce ogni tipo di locazione, bensì soltanto quella durevole, a scopo residenziale. Neppure tengono conto del fatto che l'autorità comunale si è

dichiarata disposta a prolungare fino a 60 giorni il termine entro il quale dare seguito all'ordine contestato.

6.

I ricorrenti lamentano la violazione della libertà di domicilio (art. 24 Cost.) dei conduttori A.-B.\_\_\_\_\_, ai quali è stata negata l'autorizzazione di stabilirsi nell'appartamento in cui abitano. A torto. L'ordine municipale non vieta né impedisce ai conduttori di risiedere nel Comune, ma pone esigenze sotto il profilo del rispetto del diritto edilizio e pianificatorio (cfr. DTF 135 I 233 consid. 5.2 pag. 249). Non tocca quindi l'invocato diritto fondamentale, i conduttori potendo stabilirsi altrove nello stesso Comune in una zona in cui è ammessa la destinazione residenziale.

7.

Essi fanno valere la violazione della libertà economica di D.\_\_\_\_\_. Adducono che una limitazione temporale dei singoli periodi di occupazione degli appartamenti condominiali restringerebbe eccessivamente l'esercizio dell'attività alberghiera e che tale circostanza potrebbe pregiudicare la sopravvivenza dell'albergo. Ciò anche in considerazione del fatto che gli alberghi concorrenti non sarebbero soggetti a restrizioni analoghe.

La libertà economica garantita dagli art. 27 e 94 Cost. protegge ogni attività economica privata esercitata a titolo professionale e volta al conseguimento di un guadagno o di un reddito (DTF 143 I 403 consid. 5.6.1 e rinvii). Essa include, in particolare, la libera scelta della professione, il libero accesso a un'attività economica privata e il suo libero esercizio (art. 27 cpv. 2 Cost.). Il Tribunale federale ha già avuto modo di precisare che il semplice fatto che un provvedimento pianificatorio possa avere un'incidenza su un'attività economica non è di principio contrario all'art. 27 Cost., nella misura in cui le limitazioni siano giustificate dalle necessità di una pianificazione territoriale conforme agli scopi dell'art. 75 Cost. e ch'esse non privino di qualsiasi contenuto la libertà di commercio e di industria (DTF 142 I 162 consid. 3.3; sentenza 1C 323/2007 del 15 febbraio 2008 consid. 5, in: RtiD II-2008, pag. 235 segg.).

In concreto, l'ordine municipale di cui è contestata l'esecutività vieta l'uso residenziale dell'appartamento. Esso è fondato su motivi di natura edilizia e di pianificazione del territorio. Il provvedimento non impedisce a D.\_\_\_\_\_ e alla proprietaria di continuare ad esercitare l'attività alberghiera e non vieta loro di ulteriormente locare l'appartamento litigioso, compatibilmente con la destinazione della zona turistico-alberghiera. Non si tratta pertanto di una misura mascherata, emanata dal Comune per limitare l'attività alberghiera degli interessati e favorire altre imprese concorrenti. La censura è di conseguenza infondata.

8.

I ricorrenti sostengono infine che non sarebbero adempite le condizioni per la restrizione dei diritti fondamentali da loro invocati (base legale, interesse pubblico, proporzionalità). La censura, soltanto accennata e sollevata in termini generici, non adempie le esigenze di motivazione dell'art. 106 cpv. 2 LTF ed è pertanto inammissibile. I ricorrenti disattendono che, riguardo alla base legale, la Corte cantonale ha ritenuto il provvedimento municipale fondato sull'art. 43 della legge edilizia cantonale, del 13 marzo 1991 (LE), e, relativamente alla revoca dell'effetto sospensivo al ricorso contro lo stesso, ha richiamato l'art. 71 della legge sulla procedura amministrativa, del 24 settembre 2013 (LPAm). Ha altresì esposto le ragioni di interesse pubblico che giustificavano di non ripristinare l'effetto sospensivo. Come visto, i ricorrenti non si confrontano puntualmente con la ponderazione degli interessi eseguita dai giudici cantonali, sostanziandone la manifesta insostenibilità. Il ricorso non deve quindi essere esaminato oltre.

9.

Ne segue che il ricorso deve essere respinto nella misura della sua ammissibilità. Le spese giudiziarie seguono la soccombenza e sono quindi poste a carico dei ricorrenti (art. 66 cpv. 1 LTF). L'emanazione del presente giudizio rende priva d'oggetto la domanda di conferimento dell'effetto sospensivo contenuta nel gravame.

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.

2.

Le spese giudiziarie di fr. 2'000.-- sono poste a carico dei ricorrenti.

3.

Comunicazione ai patrocinatori delle parti, all'Ufficio delle domande di costruzione del Dipartimento del territorio, al Presidente del Consiglio di Stato e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Losanna, 2 novembre 2018

In nome della I Corte di diritto pubblico  
del Tribunale federale svizzero

Il Presidente: Merkli

Il Cancelliere: Gadoni