

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 0/2}

1C\_63/2014

Sentenza del 17 aprile 2014

I Corte di diritto pubblico

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

Partecipanti al procedimento  
A. \_\_\_\_\_ SA,  
patrocinata dall'avv. Fiorenzo Cotti,  
ricorrente,

contro

Municipio di Locarno, Piazza Grande 18, casella postale, 6601 Locarno,  
Consiglio di Stato del Cantone Ticino, 6500 Bellinzona.

Oggetto  
licenza edilizia,

ricorso in materia di diritto pubblico contro la sentenza emanata il 9 dicembre 2013 dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Fatti:

A.

Il 28 maggio 2010 A. \_\_\_\_\_ SA ha presentato al Municipio di Locarno una domanda di costruzione per edificare uno stabile multifunzionale, dotato di area spa, wellness, fitness, bar, discoteca, sauna club e casa d'appuntamenti, sui fondi part. n. xxx e yyy di Locarno, situati a Riazzino, nella zona industriale (I) del piano regolatore comunale.

B.

Alla domanda di costruzione si sono opposti alcuni confinanti e vicini. Una variante trattata come notifica, presentata dall'istante il 25 febbraio 2011, che prevedeva la modifica del piano dei posteggi e la formazione di una parete fonoassorbente, ha nuovamente suscitato l'opposizione di due opposenti. Preso atto del preavviso favorevole dell'autorità cantonale, il 7 luglio 2011 il Municipio ha negato il rilascio della licenza edilizia, accogliendo le opposizioni ai sensi dei considerandi. Ha essenzialmente ritenuto la progettata costruzione non conforme alla destinazione della zona industriale. La risoluzione municipale è stata confermata il 15 maggio 2012 dal Consiglio di Stato, adito dall'istante con ricorso del 16 agosto 2011.

C.

Con sentenza del 9 dicembre 2013, il Tribunale cantonale amministrativo ha respinto un ricorso presentato il 4 giugno 2012 da A. \_\_\_\_\_ SA contro la decisione governativa. Ha inoltre respinto la domanda della ricorrente di accertare una violazione dell'art. 53 della legge cantonale di procedura per le cause amministrative, del 19 aprile 1966 (LPamm). La Corte cantonale ha in particolare negato la conformità del progetto alla zona industriale ed ha disatteso le censure di violazione della libertà economica e del principio della parità di trattamento nell'illegalità.

D.

A. \_\_\_\_\_ SA impugna questa sentenza con un ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale

federale, chiedendo in via principale di annullare le decisioni delle precedenti istanze e di rilasciarle la licenza edilizia richiesta. Postula inoltre l'accertamento della violazione degli art. 11 e 53 LPamm da parte del Consiglio di Stato e il rinvio degli atti alla Corte cantonale per un nuovo giudizio sulle spese e le ripetibili della procedura cantonale. In via subordinata, chiede l'annullamento della decisione impugnata e di quelle inferiori, l'accertamento della violazione degli art. 11 e 53 LPamm con contestuale rinvio degli atti alla Corte cantonale, affinché si ripronunci sulle spese e le ripetibili. Non sono state chieste osservazioni sul gravame, ma è stato richiamato l'incarto cantonale.

Diritto:

1.

Presentato tempestivamente contro una decisione finale dell'ultima istanza cantonale, che ha confermato il diniego della licenza edilizia, il ricorso in materia di diritto pubblico è ammissibile sotto il profilo degli art. 82 lett. a, 86 cpv. 1 lett. d, 90 e 100 cpv. 1 LTF (quest'ultimo in relazione con gli art. 45 cpv. 1 e 46 cpv. 1 lett. c LTF). La legittimazione della A. \_\_\_\_\_ SA a ricorrere giusta l'art. 89 cpv. 1 LTF è pacifica.

2.

2.1. La ricorrente rileva che lo scambio degli scritti nella procedura ricorsuale dinanzi al Consiglio di Stato è terminato il 12 dicembre 2011 e che la decisione governativa è stata emanata il 15 maggio 2012. Reputa tale lasso di tempo lesivo dell'art. 53 LPamm (in relazione con l'art. 11 LPamm) e costitutivo di un diniego di giustizia, ove pure si consideri che la domanda di costruzione era stata presentata il 28 maggio 2010. Secondo la ricorrente, i giudici cantonali avrebbero inoltre dovuto riconoscere un suo interesse all'accertamento della violazione dell'art. 53 LPamm: la circostanza avrebbe infatti dovuto comportare l'esonero dalle spese giudiziarie, nonché l'assegnazione di ripetibili e, in caso di accoglimento del gravame, le avrebbe consentito di richiedere, nell'ambito di un'azione di responsabilità contro lo Stato, il risarcimento del danno causato dal ritardo nello statuire.

2.2. Giusta l'art. 53 LPamm, applicabile alla procedura ricorsuale dinanzi al Consiglio di Stato e al Tribunale cantonale amministrativo, la decisione motivata deve essere intimata entro 30 giorni dall'ultimo atto di causa. L'art. 11 LPamm prevede che i termini stabiliti dalla legge sono perentori; quelli fissati dall'autorità possono essere prorogati per motivi fondati. Adito con un ricorso in materia di diritto pubblico, il Tribunale federale esamina unicamente sotto il profilo ristretto dell'arbitrio l'applicazione del diritto procedurale cantonale (cfr. DTF 138 V 67 consid. 2.2; 134 II 349 consid. 3) e annulla la decisione impugnata unicamente se è arbitraria anche nel suo risultato e non solo nella sua motivazione (DTF 138 I 49 consid. 7.1; 137 I 1 consid. 2.4 e rinvii).

Premesso che la natura perentoria o d'ordine del termine dell'art. 53 LPamm non è manifesta (cfr. sentenza 1C\_166/2011 del 7 luglio 2011 consid. 2.2 e riferimenti), la ricorrente non rende seriamente ravvisabile di avere subito un pregiudizio a causa del mancato rispetto di tale termine. Sostiene semplicemente che, in caso di accoglimento del ricorso, avrebbe avuto un interesse all'accertamento della violazione dell'art. 53 LPamm, al fine di chiedere il risarcimento del danno causato dal ritardo nello statuire. Adduce inoltre che la disattenzione della norma procedurale avrebbe dovuto comportare l'esonero dalle spese giudiziarie e il versamento di un'indennità. Tuttavia, per i motivi esposti nei considerandi seguenti, la Corte cantonale ha retto ritenuto infondato il ricorso ed ha confermato a ragione il diniego della licenza edilizia. Poiché il permesso di costruzione richiesto non poteva in ogni caso esserle rilasciato, l'interessata non ha subito un danno riconducibile al fatto che il suo gravame non è stato evaso entro 30 giorni dalla fine dello scambio degli allegati. Il mancato rispetto dell'art. 53 LPamm non ha quindi comportato per la ricorrente una decisione arbitraria nel risultato. D'altra parte, la Corte

cantonale ha posto a suo carico una tassa di giustizia di fr. 1'800.--, imponendole contestualmente di versare agli oppositori fr. 400.-- complessivi a titolo di ripetibili. Tenuto conto che essa è risultata soccombente nella totalità delle censure sollevate e che l'art. 28 LPamm prevede, in particolare per i procedimenti di carattere non pecuniario dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo o al Consiglio di Stato, una tassa di giustizia fino a fr. 10'000.--, la decisione impugnata non appare arbitraria nemmeno con riferimento al giudizio sulle spese. Premesso che la ricorrente non fa valere l'applicazione arbitraria degli art. 28 e 31 LPamm, quest'ultimo relativo al pagamento delle ripetibili alla controparte, sia la tassa di fr. 1'800.--, stabilita dalla Corte cantonale, sia quella di fr. 800.--, fissata dal Governo, sono inferiori in misura apprezzabile all'importo massimo previsto dalla norma e non appaiono manifestamente insostenibili quand'anche si volesse considerare la violazione dell'art. 53 LPamm.

2.3. La ricorrente lamenta una denegata o ritardata giustizia, siccome aveva presentato la domanda di costruzione il 28 maggio 2010 ed ha potuto adire la Corte cantonale contro la decisione governativa soltanto con ricorso del 4 giugno 2012, vale a dire due anni più tardi.

L'obbligo di pronunciarsi entro una scadenza ragionevole, sancito dall'art. 29 cpv. 1 Cost., impone all'autorità competente di statuire entro un termine che risulti essere giustificato dalla natura del litigio e dall'insieme delle circostanze del caso, aspetti che generalmente richiedono una valutazione globale. Devono in particolare essere considerati la portata e le difficoltà della causa, il modo con il quale è stata trattata dall'autorità, l'interesse delle parti e il loro comportamento nella procedura (DTF 130 IV 54 consid. 3.3.3; 130 I 269 consid. 3.1, 312 consid. 5.1 e 5.2).

2.4. La ricorrente si limita ad indicare la data d'inoltro della domanda di costruzione al Municipio (28 maggio 2010) e quella del suo ricorso al Tribunale cantonale amministrativo contro la decisione governativa (4 giugno 2012). Non motiva tuttavia, conformemente alle esigenze degli art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF, una violazione delle invocate garanzie costituzionali tenendo conto dell'insieme delle circostanze della causa, segnatamente della sua portata e delle sue difficoltà, nonché dell'interesse delle parti nella lite. Disattende che il progetto di costruzione concerne un intervento edilizio di una certa importanza e che nel corso della procedura è stata presentata una variante, pure oggetto di pubblicazione e di opposizione. La ricorrente non considera poi le varie fasi procedurali, segnatamente l'esame della domanda di costruzione e il preavviso da parte dei servizi dell'autorità cantonale, l'emanazione della decisione municipale, il gravame al Consiglio di Stato nonché la durata del relativo scambio degli allegati, e non spiega dove risiederebbero gli eventuali ritardi manifestamente ingiustificati. Considerate le diverse censure sollevate e l'ampiezza degli atti di causa, il periodo intercorso tra la fine dello scambio degli allegati nella procedura di ricorso dinanzi al Consiglio di Stato (12 dicembre 2011) e l'emanazione della decisione governativa (15 maggio 2012) non costituisce di per sé un ritardo inammissibile, incompatibile con le esigenze imposte dall'art. 29 cpv. 1 Cost.

### 3.

3.1. Secondo la ricorrente, il progetto edilizio sarebbe conforme alla zona industriale del piano regolatore, la cui nozione dovrebbe essere interpretata in maniera ampia e includerebbe anche l'esercizio della prostituzione. Sostiene che l'art. 39 delle norme di attuazione del piano regolatore del Comune di Locarno concernenti il territorio sul piano di Magadino (NAPR/PM) non fornirebbe una definizione di zona industriale "limitativa e funzionale", consentendo pure l'insediamento di depositi e magazzini commerciali. A suo dire, non sarebbe determinante la natura dell'attività svolta, bensì l'entità delle immissioni prodotte: la prostituzione costituirebbe un'attività molesta e in quanto tale potrebbe ragionevolmente essere insediata soltanto nella zona industriale del Comune.

3.2. L'art. 39 NAPR/PM, che disciplina la zona industriale (I) in cui sono inseriti i fondi dedotti in edificazione, prevede che nella stessa "sono ammesse costruzioni per aziende industriali e artigianali poco moleste, non moleste o moleste con immissioni compatibili con la destinazione delle zone adiacenti e che non creino pregiudizi alle attività esistenti in zona. Sono pure ammesse costruzioni per depositi e magazzini commerciali, artigianali e industriali. Le abitazioni di servizio sono concesse limitatamente alle esigenze strettamente necessarie alle specifiche attività".

La Corte cantonale ha rilevato che la zona in questione è essenzialmente riservata all'insediamento di attività industriali o artigianali, vale a dire destinate alla lavorazione e alla trasformazione di materiali, rispettivamente alla produzione di beni di consumo o d'altro genere. Ha inoltre osservato che, accanto a queste attività, sono ammessi depositi e magazzini commerciali, artigianali e industriali, nonché abitazioni di servizio, quest'ultime soltanto se dettate dalle esigenze delle specifiche attività ammesse. Ha per contro stabilito che, non essendo espressamente previsto, l'insediamento di attività commerciali o di servizio è escluso. La precedente istanza ha quindi ritenuto che il progettato stabile multifunzionale, dotato di area spa, wellness, fitness, bar, discoteca, sauna club e casa d'appuntamenti, non concerne né la lavorazione o la trasformazione di materiali né la produzione di beni di consumo o d'altro genere, ma è destinato all'esercizio di un'attività commerciale e di servizio. Ha escluso che l'edificio sia assimilabile ad un deposito ed ha concluso che, ponendosi in contrasto con la funzione industriale/artigianale assegnata al comparto dall'art. 39 NAPR/PM, esso non soddisfa il requisito della conformità di zona sancito dall'art. 22 cpv. 2 lett. a LPT.

3.3. Con le sue argomentazioni, la ricorrente prospetta in sostanza un'interpretazione più ampia della nozione di zona industriale, sostenendo che, in particolare sotto l'aspetto delle molestie e delle immissioni generate, lo stabile multifunzionale e segnatamente l'esercizio della prostituzione

sarebbero di per sé compatibili con la funzione della zona industriale. Nella fattispecie è tuttavia determinante il tenore dell'art. 39 NAPR/PM, norma del diritto comunale la cui applicazione da parte della Corte cantonale, che ha confermato la decisione municipale, è vagliata dal Tribunale federale unicamente sotto il profilo ristretto dell'arbitrio. Al riguardo, è quindi sufficiente che l'interpretazione della citata disposizione sia oggettivamente sostenibile, ricordato che il significato di una norma deve essere inteso innanzitutto nella sua accezione letterale. Da un testo chiaro è lecito scostarsi soltanto se sussistono fondati motivi per ritenere che la sua formulazione non rispecchi completamente il vero senso della norma (DTF 128 II 340 consid. 3.5 e rinvii). La ricorrente non si confronta con il contenuto dell'art. 39 NAPR/PM e con l'applicazione attuata dalla Corte cantonale dimostrandone l'arbitrarietà, ma prospetta

semplicemente un'interpretazione più ampia della norma comunale. Ciò consentirebbe, a suo dire, di insediare il progettato stabile multifunzionale nel comparto industriale, ritenuto che la prostituzione non potrebbe essere esercitata in altre zone del Comune, segnatamente in quelle residenziali. Si tratta tuttavia di un'interpretazione alternativa che non inficia d'arbitrio quella puntualmente spiegata dalla Corte cantonale. Secondo la giurisprudenza, non risulta infatti arbitrio dal semplice fatto che un'altra soluzione potrebbe entrare in linea di conto o sarebbe addirittura preferibile (DTF 138 I 49 consid. 7.1; 137 I 1 consid. 2.4 e rinvii).

3.4. La ricorrente rileva che l'art. 39 NAPR/PM non specifica le tipologie di aziende industriali ammesse e consente anche costruzioni per depositi e magazzini commerciali. Adduce che non sarebbe quindi determinante la natura dell'attività, bensì il criterio delle immissioni, rimproverando alla Corte cantonale di non avere tenuto conto del fatto che esisterebbe un interesse pubblico a regolamentare l'esercizio della prostituzione anche a livello pianificatorio e che il Comune di Locarno non avrebbe previsto alcuna zona specifica in cui insediare uno stabile come quello progettato, che non potrebbe trovare spazio in nessun'altra zona del piano regolatore.

Il fatto che la disposizione comunale non specifichi le singole attività industriali ed artigianali ammesse non permette di farvi generalmente rientrare anche le attività commerciali. È infatti prassi usuale nella pianificazione locale e cantonale differenziare tra zone industriali o artigianali e altre zone, in particolare commerciali. Il riferimento a tali distinzioni rinvia quindi alle caratteristiche differenti delle attività così definite (cfr. sentenza 1P.804/2000 dell'11 aprile 2001 consid. 3c/cc, in: RDAT II-2001, pag. 134 segg.). Nella fattispecie, l'art. 39 NAPR/PM prevede esplicitamente che la zona in questione è riservata alle aziende industriali e artigianali. Ad eccezione delle costruzioni per depositi e magazzini commerciali, le aziende puramente commerciali non sono contemplate dalla norma. Contrariamente all'opinione della ricorrente, è quindi determinante che l'attività svolta sia di principio configurabile come industriale o artigianale, il solo criterio delle immissioni non essendo per contro né sufficiente né decisivo per la valutazione della conformità di zona. In concreto è incontestato che il progettato stabile multifunzionale non è destinato a svolgere un'attività industriale o artigianale e nemmeno è

equiparabile a un deposito o a un magazzino commerciale. Laddove invoca poi un interesse pubblico a pianificare zone in cui esercitare la prostituzione, la ricorrente solleva argomentazioni che esulano dall'oggetto del litigio, di natura edilizia e limitato alla questione della conformità dell'intervento progettato alla zona industriale vigente. Per gli esposti motivi, l'insediamento in tale zona di uno stabile multifunzionale come quello in discussione, con contenuti prettamente commerciali e di servizio, non soddisfa il requisito della conformità di zona sancito dall'art. 22 cpv. 2 lett. a LPT.

4.

4.1. La ricorrente invoca una parità di trattamento nell'illegalità, adducendo che su altri fondi situati nella stessa zona industriale (I) verrebbero svolte delle attività tipicamente commerciali.

4.2. Secondo la costante giurisprudenza, il principio della legalità dell'attività amministrativa prevale su quello della parità di trattamento. Il diritto all'uguaglianza di trattamento nell'illiceità può essere ammesso eccezionalmente soltanto quando, non in un caso isolato e neppure in alcuni casi, bensì secondo una prassi costante (DTF 132 II 485 consid. 8.6 pag. 510), un'autorità deroga alla legge e dà a vedere che anche in futuro non deciderà in modo conforme alla legge. In tal caso, il cittadino ha diritto di esigere di beneficiare anch'egli dell'illegalità, sempre che ciò non leda altri interessi legittimi (DTF 139 II 49 consid. 7.1 e rinvii).

4.3. La Corte cantonale ha rilevato che il Consiglio di Stato aveva escluso l'esistenza di una prassi permissiva in contrasto con l'art. 39 NAPR/PM, giacché le eccezioni presenti nel comparto industriale erano riconducibili a situazioni preesistenti, che beneficiavano della protezione delle situazioni acquisite, oppure a una prassi che consentiva l'instaurarsi di attività commerciali connesse

o affini all'attività artigianale praticata. Al riguardo, i giudici cantonali hanno accertato che la ricorrente non si è confrontata con queste considerazioni, rimaste sostanzialmente incontestate. In questa sede, la ricorrente si limita ad addurre genericamente che le conclusioni delle istanze cantonali si fonderebbero su un accertamento arbitrario della fattispecie. Non spiega tuttavia, con una motivazione conforme alle esigenze degli art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF, in quali casi e per quali ragioni non si tratterebbe di situazioni preesistenti o di attività commerciali legate ad attività artigianali. La ricorrente non fa d'altra parte riferimento a stabili multifunzionali analoghi a quello progettato, limitandosi ad esporre un elenco di imprese, che non permette tuttavia a questa Corte di comparare compiutamente le loro caratteristiche e di stabilire se si tratti di situazioni simili. Peraltro, nella misura in cui accenna principalmente a garages e a concessionarie di autovetture, la ricorrente richiama fattispecie diverse, potendosi in tali casi trattare di attività almeno in parte artigianali, legate all'esercizio delle rispettive autofficine (cfr. sentenza 1P.804/2000, citata, consid. 3c).

5.

5.1. La ricorrente lamenta una violazione della libertà economica, siccome, in mancanza di ubicazioni alternative, le sarebbe preclusa la possibilità di insediare sul territorio del Comune di Locarno uno stabile come quello progettato, essenzialmente destinato all'esercizio della prostituzione.

5.2. Invocabile sia dalle persone fisiche sia da quelle giuridiche, 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. Essa tutela anche le persone che esercitano la prostituzione, come pure gli stabilimenti che consentono di svolgere tale attività. Una legge non potrebbe perseguire lo scopo di sradicare o vietare la prostituzione in quanto tale, potendo soltanto reprimere determinati eccessi e manifestazioni secondarie di questa attività lucrativa (DTF 137 I 167 consid. 3.1 e riferimenti). Le restrizioni alla libertà economica sono per contro conformi alla Costituzione, se si fondano su motivi di polizia o di politica sociale oppure segnatamente su misure di pianificazione del territorio (DTF 132 I 282 consid. 3.3; 109 la 264 consid. 4). Il semplice fatto che un provvedimento pianificatorio possa avere un'incidenza su un'attività economica non è di per sé 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 (cfr. sentenza 1C\_323/2007 del 15 febbraio 2008 consid. 5, in: RtiD II-2008, pag. 235 segg.).

5.3. Nella fattispecie non è in discussione un divieto di esercitare la prostituzione sul territorio comunale di Locarno, ma la conformità alla zona industriale del prospettato intervento edilizio. Il solo fatto ch'esso non possa essere realizzato in quel comparto non costituisce una restrizione inammissibile della libertà economica. L'asserzione della ricorrente, secondo cui un simile stabilimento non potrebbe essere realizzato altrove all'infuori della zona industriale, non poggia su accertamenti determinati e vincolanti e non deve pertanto essere vagliata oltre. Nella misura in cui adempie le esigenze di motivazione degli art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF, la censura è quindi infondata.

6.

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

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

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

2.

Le spese giudiziarie di fr. 3'000.-- sono poste a carico della ricorrente.

3.

Comunicazione al patrocinatore della ricorrente, al Municipio di Locarno, al Consiglio di Stato e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Losanna, 17 aprile 2014

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

Il Presidente: Fonjallaz

Il Cancelliere: Gadoni