

## **TI\_GERICHTE 52.2002.344 vom 9. Januar 2012**

TI Tribunale d'appello, 2012-01-09, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_52.2002.344](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2002.344)

FR: TI\_GERICHTE 52.2002.344 du 9 janvier 2012

IT: TI\_GERICHTE 52.2002.344 del 9 gennaio 2012

### **Regeste**

Cambiamento di destinazione di edifici e impianti utilizzati a scopi commerciali, fuori della zona edificabile

### **Erwägungen**

#### **E. 19**

aprile 1966; LPamm; RL 3.3.1), è dunque ricevibile in ordine. 1.2. Il giudizio può essere evaso sulla base degli atti, completati dalle risultanze della visita in luogo esperita da Tribunale (art. 18 cpv. 1 LPamm). Le lacune istruttorie denunciate dalle ricorrenti possono considerarsi sanate a prescindere dalla fondatezza delle censure sollevate in proposito dalle stesse ricorrenti. 2. 2.1. Per cambiamento di destinazione rilevante dal profilo del diritto pianificatorio ed edilizio e quindi soggetto a permesso di costruzione (art. 1 cpv. 2 LE) si intende generalmente una modifica delle condizioni di uso di un edificio o di un impianto esistente, atta a produrre ripercussioni diverse e localmente percettibili sull'ordinamento delle utilizzazioni. Dottrina e giurisprudenza considerano rilevanti e quindi atte ad implicare l'avvio di una procedura di rilascio del permesso di costruzione sia le modifiche dell'utilizzazione che comportano l'applicazione di norme edilizie diverse da quelle applicabili all'uso preesistente, sia le modifiche che determinano o sono atte a determinare un'intensificazione o comunque un'alterazione apprezzabile delle ripercussioni ambientali (RDAT I-2003 n. 26, consid. 2; I-1994 n. 33, consid. 3 e rif. ivi citati; Adelio Scolari, Commentario, II. ed., Cadenazzo 1996, ad art. 1 n. 647). Sono inoltre da considerare come cambiamento di destinazione - richiedenti l'avvio di un procedimento di verifica preventiva della loro compatibilità con l'ordinamento pianificatorio ed edilizio - anche tutte le modifiche delle condizioni di utilizzazione di un'opera edilizia che incidono in misura non trascurabile sulla sua identità dal profilo qualitativo, scostandosi dagli scopi per i quali è stata autorizzata e realizzata (cfr. RDAT I-2003 n. 26, consid. 2; STA 52.2008.3 dell'8 luglio 2010, consid. 2; 52.2002.388 del 9 dicembre 2002, consid. 2; STA 52.1996. 116 del 26 giugno 1996, consid. 2). Nei casi dubbi, l'autorità è tenuta ad esigere l'avvio di una procedura volta al rilascio della licenza edilizia; spesso, è in effetti solo nell'ambito di una valutazione più approfondita, come quella derivante dall'esame di una domanda di costruzione, che è possibile cogliere le implicazioni giuridiche di una determinata utilizzazione delle costruzioni (cfr. RtiD I-2006 n. 34 consid. 1.2.2; STA 52.2010.412-413-426 del 7 giugno 2011 consid. 5.1.; STA 52.2001.370-371 del 4 dicembre 2001 consid. 2 citata in Athos Mecca/Daniel Ponti, Legge edilizia annotata, Pregassona 2006, ad art. 1, pag. 9). 2.2. Pur avendo la RI 2 chiesto al municipio il permesso di modificare l'uso della struttura esistente al fine di insediarvi la sede dell'impresa di costruzioni, nel caso concreto, le ricorrenti contestano l'esistenza stessa di un cambiamento della destinazione d'uso del capannone e del piazzale circostante. A torto, poiché l'uso delle

strutture esistenti allo scopo di depositarvi materiali (ponteggi, travi, casseri, mattoni ecc.), macchinari (scavatrici, betoniere, ecc.) e veicoli di un'impresa di costruzioni al posto dei veicoli (autocarri, rimorchi e semirimorchi) di un'impresa di trasporti costituisce una modifica delle condizioni di utilizzazione autorizzate nel lontano 1971. Essa incide infatti sulla sua identità dal profilo qualitativo ed è atta a determinare, se non un'intensificazione, comunque un'alterazione apprezzabile delle ripercussioni ambientali ingenerate dall'uso autorizzato a suo tempo. Il lungo tempo trascorso dalla licenza accordata quarant'anni or sono rende inoltre doverosa una verifica della conformità della nuova destinazione d'uso per rapporto al quadro normativo entrato in vigore nel frattempo. L'eventuale, remota utilizzazione del fondo per il deposito di inerti da parte della ditta \_\_\_\_\_ è irrilevante. Anzitutto perché non è provata. In secondo luogo, perché non risulta che sia mai stata autorizzata. Da ultimo, perché è comunque cessata quando sul fondo si è insediata la ditta di autotrasporti. 3. 3.1. Secondo l'art. 22 cpv. 1 LPT, e difici o impianti possono essere costruiti o trasformati solo con l'autorizzazione dell'autorità. L'autorizzazione è rilasciata, soggiunge la norma (cpv. 2 lett. a), solo se gli edifici o gli impianti sono conformi alla funzione prevista per la zona d'utilizzazione. 3.2. In concreto, lo stabilimento in discussione, autorizzato nel 1971 come deposito di una ditta di autotrasporti, è situato nella zona agricola definita dal piano regolatore di Mendrisio, sezione di Genestrerio, entrato in vigore nel 1980 e riveduto nel 2001. Non essendo destinato ed ancor meno necessario alla coltivazione agricola o all'orticoltura (art. 16 a cpv. 1 LPT), non è dunque conforme alla funzione assegnata alla zona in cui è ubicato. Parimenti, nemmeno la nuova destinazione (deposito di un'impresa di costruzioni), anch'essa contraria alla funzione agricola, può essere autorizzata. Neppure le ricorrenti lo pretendono. Resta da verificare se il cambiamento di destinazione possa essere posto al beneficio di un'autorizzazione eccezionale, in particolare di un'autorizzazione retta dall'art. 24 a , dall'art.

## **E. 24**

c o dall'art. 37 a LPT. 4. 4.1. Secondo l'art. 24 a cpv. 1 LPT, quando il cambiamento di destinazione di un edificio o di un impianto fuori delle zone edificabili non necessita lavori di trasformazione ai sensi dell'articolo 22 capoverso 1, l'autorizzazione è rilasciata se, cumulativamente: a. non ne deriva alcuna nuova ripercussione sul territorio, sull'urbanizzazione e sull'ambiente; e b. esso non contravviene ad alcun altro atto normativo federale. La facilitazione prevista dall'art. 24 a LPT si applica soltanto ai cambiamenti della destinazione d'uso che non comportano lavori soggetti a permesso di costruzione. Tutte le costruzioni esistenti fuori della zona edificabile in contrasto con la funzione di zona possono beneficiarne. Anche quelle commerciali (aziendali) possono conseguire un permesso eccezionale fondato sull'art. 24 a LPT. Basta che risultino soddisfatte le condizioni poste dalle lett. a e b (DTF 127 II 221 seg.; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Berna 2006, ad art. 24 a n. 5). La modifica della destinazione d'uso non deve in particolare comportare alcuna nuova ripercussione sul territorio, sull'urbanizzazione e sull'ambiente. Poco importa che tali ripercussioni siano rilevanti o modiche. Il cambiamento di destinazione non deve ingenerarne di nuove. Nuove ripercussioni impediscono di far capo all'art. 24 a LPT anche se sono meno importanti di quelle derivanti dall'uso anteriore (Waldmann/Hänni, loc. cit., n. 6). 4.2. Nel caso concreto, il controverso cambiamento di destinazione non comporta l'esecuzione di lavori soggetti a permesso di costruzione (cfr. domanda di costruzione). La modifica riguarda esclusivamente l'uso del capannone e del piazzale circostante. Da questo profilo, il rilascio di un'autorizzazione retta dall'art. 24 a LPT può di per sé entrare in considerazione. La

trasformazione delle strutture utilizzate dalla \_\_\_\_\_ in un deposito di un'impresa di costruzioni comporta tuttavia ripercussioni diverse da quelle ingenerate dall'uso anteriore. L'apporto, l'asporto e la movimentazione in genere dei materiali da costruzione sul piazzale produce effetti diversi da quelli derivanti dai movimenti e dal semplice stazionamento dei veicoli della ditta di autotrasporti. Non è invero escluso che anche questa ditta movimentasse sul piazzale materiali e merci da trasportare. La circostanza non è tuttavia stata comprovata adeguatamente. Non risulta in particolare che il piazzale, oltre ad essere stato utilizzato per stazionarvi i veicoli aziendali, sia stato utilizzato anche per il deposito non occasionale di materiali. Poco importa che la nuova utilizzazione possa eventualmente comportare ripercussioni meno importanti a quelle ingenerate dalla ditta di autotrasporti. Il semplice fatto che siano diverse da quelle derivanti dall'uso anteriore basta per escludere la possibilità di rilasciare un permesso fondato sull'art. 24 a LPT. 5. 5.1. Giusta l'art. 24 c cpv. 1 LPT, fuori delle zone edificabili, gli edifici e impianti utilizzabili in base alla loro destinazione ma non più conformi alla destinazione della zona, sono per principio protetti nella propria situazione di fatto. Con l'autorizzazione dell'autorità competente, soggiunge la norma (cpv. 2), tali edifici e impianti possono essere rinnovati, trasformati parzialmente, ampliati con moderazione o ricostruiti, purché siano stati eretti o modificati legalmente. In ogni caso è fatta salva la compatibilità con le importanti esigenze della pianificazione territoriale. Il primo capoverso della norma tutela la situazione acquisita delle costruzioni esistenti fuori della zona edificabile, costruite o trasformate a suo tempo in conformità del diritto materiale, che sono venute a trovarsi in contrasto con la funzione di zona per effetto di modifiche posteriori di atti legislativi o di piani (art. 41 OPT). Il secondo capoverso estende invece tale garanzia, permettendo, a determinate condizioni precisate dall'art. 42 OPT, di rinnovarli, di trasformarli parzialmente (ampliandoli o cambiando parzialmente la destinazione) nella misura in cui l'identità della costruzione preesistente e dei dintorni rimanga conservata nei tratti essenziali (cd. erweiterte Besitzstandsgarantie, cfr. Waldmann/Hänni, op. cit., ad art. 24 c LPT n. 1 seg.). Il campo d'applicazione dell'art. 24 c LPT è definito dall'art. 41 OPT. Per principio, tutte le costruzioni che rispondono ai requisiti fissati da tale disposizione possono conseguire un'autorizzazione eccezionale per interventi rientranti nei limiti fissati dagli art. 24 c cpv. 2 LPT e 42 OPT. Fanno eccezione gli edifici e gli impianti commerciali (stabilimenti aziendali) esistenti fuori della zona edificabile in contrasto con la funzione di zona, che possono beneficiare delle facilitazioni più estese, previste dagli art. 37 a LPT e 43 OPT per cambiamenti di destinazione ed ampliamenti. 5.2. Secondo l'art. 37 a LPT, il Consiglio federale stabilisce a quali condizioni sono autorizzati i cambiamenti di destinazione degli edifici e impianti utilizzati a scopi commerciali eretti prima del 1° gennaio 1980 o non più conformi alla destinazione della zona in seguito a modifica dei piani di utilizzazione. Con questa disposizione il legislatore federale ha essenzialmente inteso permettere alle imprese commerciali situate fuori della zona edificabile di continuare la loro attività, di modernizzarsi e di ristrutturarsi in modo tale da mantenere i posti di lavoro, dandosene il caso cambiando l'orientamento (STF 1C\_348/2008 del

## **E. 27**

ottobre 2008 consid. 2.2, 1A.12/2003 del 2 luglio 2003 consid. 3.1, 1A.186/2004 del 12 maggio 2005 consid. 5.2; Ufficio federale dello sviluppo territoriale, Nuovo diritto della pianificazione del territorio, Berna 2001, n. 2.4.5 all'art. 43 OPT, pag. 47). Dando seguito al mandato conferitogli, il Consiglio federale ha stabilito che cambiamenti di destinazione e ampliamenti di edifici e impianti usati a scopo commerciale divenuti non conformi alla

destinazione della zona possono essere autorizzati se, cumulativamente: a. l'edificio o l'impianto è stato legalmente costruito o modificato; b. non insorgono nuove implicazioni rilevanti su territorio e ambiente; c. la nuova utilizzazione non è inammissibile secondo un altro atto legislativo federale; d. è necessaria tutt'al più una leggera estensione dell'urbanizzazione esistente; e. tutti i costi d'infrastruttura, causati dal cambiamento di destinazione degli edifici e impianti, sono assunti dal proprietario; f. non vi si oppongono interessi importanti della pianificazione del territorio. Rispetto agli art. 24 c LPT e 42 OPT, gli art. 37 a LPT e 43 OPT costituiscono una *lex specialis*, applicabile soltanto ad edifici ed impianti utilizzati a scopi commerciali (aziendali), che estende la tutela delle situazioni acquisite sancita dall'art. 24 c cpv. 1 LPT al fine di permetterne le ristrutturazioni e gli adeguamenti necessari per mantenerne la concorrenzialità (Waldmann/Hänni, op. cit., ad art. 37 a LPT n. 2 e rimandi). L'ordinamento retto dagli art. 37 a LPT e 43 OPT è più favorevole perché non pone il requisito dell'identità della costruzione modificata, è applicabile a tutte le costruzioni (commerciali) erette legalmente prima del 1° gennaio 1980 e permette anche cambiamenti totali della destinazione.

5.3. Nel caso concreto, la decisione di rigetto della domanda di costruzione qui in esame ha per oggetto il cambiamento di destinazione del capannone e del piazzale circostante che costituivano lo stabilimento commerciale (aziendale) della fallita ditta \_\_\_\_\_ e che sono stati trasformati in un deposito di materiali e macchinari dell'impresa di costruzioni RI 2. L'insediamento preesistente era stato legittimamente realizzato prima della separazione tra territorio edificabile e territorio non edificabile operata dalla legge federale contro l'inquinamento delle acque dell'8 ottobre 1971, entrata in vigore il 1° luglio 1972 (RU 1972, 1120). Fatto salvo l'art. 36 cpv. 3 LPT, è di per sé venuto a trovarsi in contrasto con la funzione di zona soltanto nel 1980, quando è entrato in vigore il primo piano regolatore di Genestrerio. La controversa modifica delle condizioni di utilizzazione del fondo soggiace dunque all'ordinamento retto dagli art. 37 a LPT e 43 OPT. Oggetto di contestazione è soprattutto l'adempimento del requisito sancito dall'art. 43 cpv. 1 lett. b OPT, che subordina il rilascio dell'autorizzazione eccezionale all'assenza di nuove implicazioni rilevanti su territorio e ambiente conseguenti al cambiamento di destinazione. L'adempimento degli ulteriori requisiti (lett. a, c, d, e) non è oggetto di particolari contestazioni. Orbene, tanto il Dipartimento del territorio, quanto il Consiglio di Stato hanno ritenuto, senza effettuare una visita in luogo, che l'insediamento dell'impresa di costruzione RI 2 sul fondo comportasse nuove e rilevanti implicazioni su territorio ed ambiente. Il deposito di materiali e l'insediamento di uffici determinerebbero un sensibile aumento delle emissioni ingenerate. Anche le opere di urbanizzazione verrebbero sollecitate in misura accresciuta, rendendo necessaria una loro estensione. Il sopralluogo esperito da questo Tribunale ha permesso di ridimensionare il quadro negativo illustrato dal giudizio impugnato a proposito delle implicazioni derivanti a territorio e ambiente dal cambiamento di destinazione. In quell'occasione si è potuto accertare con sufficiente attendibilità che il deposito di macchinari e di materiale edile sul fondo della ricorrente RI 1 non è fonte di particolari immissioni. Sul piazzale è stata riscontrata la presenza di cataste di travi, di ponteggi, di casseri e di mattoni. Sono inoltre stati notati alcune auto dei dipendenti ed un autocarro della ditta \_\_\_\_\_. Non è stato invece notato alcun mucchio di inerti (terra, sabbia, ecc.), degno di rilievo. All'interno del capannone sono risultati immagazzinati i materiali più sensibili alle intemperie. È stata inoltre constatata la presenza di ampi spazi per ricoverare un certo numero di veicoli. Nel complesso, si può tutto sommato affermare senza tema di smentita che lo stabilimento è ora destinato ad un'attività sostanzialmente priva di

ripercussioni ambientali rilevanti, svolta da un'impresa di medie dimensioni, con un numero limitato di collaboratori e di mezzi, che ha comunque la sua sede principale a Balerna. L'attività della ditta di trasporti \_\_\_\_\_, fallita una decina di anni or sono, non può più essere ricostruita in modo preciso. Dalle fotografie agli atti si può comunque dedurre che anch'essa era un'impresa di medie dimensioni, che operava con risorse di uomini e di mezzi relativamente limitate, per cui le ripercussioni ingenerate su territorio ed ambiente dal suo stabilimento non potevano essere molto diverse da quelle derivanti dall'attività ora svolta dall'impresa RI 2. Sulla scorta di questi riscontri, puntuali ma sufficientemente indicativi, appare tutto sommato esagerato affermare che l'insediamento dell'impresa RI 2 abbia determinato nuove implicazioni rilevanti su territorio e ambiente. Non appare per nulla certo che l'andirivieni di autocarri e rimorchi della ditta \_\_\_\_\_ determinasse immissioni meno marcate di quelle ingenerate dai movimenti dei mezzi dell'impresa RI 2. Le ripercussioni derivanti a territorio ed ambiente dall'attività di quest'ultima sono diverse, ma non possono essere considerate rilevanti ai sensi dell'art. 43 cpv. 1 lett. b OPT. Ancor meno sostenibile, anzi del tutto gratuita, appare la conclusione secondo cui l'attività dell'impresa RI 2 graverebbe in misura maggiore sulle infrastrutture e sulle opere di urbanizzazione, rendendo necessario un loro potenziamento. Lo stabilimento in oggetto è adeguatamente servito sia dal profilo degli accessi, sia dal profilo degli allacciamenti. La nuova destinazione non necessita di alcun potenziamento delle infrastrutture. Né può essere accreditata la tesi secondo cui all'insediamento dell'impresa RI 2 si opporrebbero interessi importanti della pianificazione del territorio. Il comparto in esame, nel quale risulta peraltro insediata un'altra analoga impresa (\_\_\_\_\_), è stato irrimediabilmente sottratto alla sua vocazione agricola una quarantina di anni or sono. Un recupero della funzione originaria è inimmaginabile. È dunque del tutto irrilevante, dal profilo degli interessi pianificatori in gioco, che il fondo sia utilizzato come deposito di una ditta di autotrasporti o di un'impresa di costruzioni.

6. 6.1. Sulla scorta delle considerazioni che precedono, il ricorso va dunque accolto, annullando la decisione di diniego della licenza ed il giudizio governativo che la conferma. Gli atti sono rinviati al al municipio di Mendrisio affinché rilasci alla RI 2 la licenza edilizia richiesta. 6.2. Dato l'esito, si prescinde dal prelievo di una tassa di giustizia (art. 28 LPamm). Lo Stato rifonderà alle ricorrenti un'adeguata indennità per ripetibili di entrambe le istanze (art. 31 LPamm). Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è accolto. §. Di conseguenza: 1.1. la decisione 16 novembre 2001 del municipio di Genestrerio e la decisione 20 agosto 2002 del Consiglio di Stato (n. 3878) sono annullate; 1.2. gli atti sono rinviati al municipio di Mendrisio affinché rilasci alla RI 2 la licenza edilizia richiesta per il cambiamento di destinazione del capannone e del piazzale circostante. 2. Non si prelevano né spese, né tassa di giustizia. Lo Stato rifonderà alle ricorrenti fr. 2'000.- a titolo di ripetibili di entrambe le istanze. 3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. legge sul Tribunale federale, del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo Il presidente

La segretaria