

TI_GERICHTE 52.2005.219 vom 15. September 2005

TI Tribunale d'appello, 2005-09-15, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2005.219

FR: TI_GERICHTE 52.2005.219 du 15 septembre 2005

IT: TI_GERICHTE 52.2005.219 del 15 settembre 2005

Regeste

Trasformazione parziale di un'autofficina ubicata in zona artigianale in centro commerciale

Erwägungen

E. 1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo discende dall'art. 21 LE. La legittimazione della RI 1, debitamente autorizzata da _____ quale proprietario dei fondi in esame, è certa (art. 43 PAmm). Il ricorso, tempestivo (art. 46 cpv. 1 PAmm), è pertanto ricevibile in ordine e può essere evaso sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 18 PAmm). Le prove invocate dalla ricorrente (audizione di _____ in qualità di ex-direttore dell'autocentro, perizia sul traffico veicolare indotto dalla nuova attività, sopralluogo) non appaiono in effetti in grado di procurare a questo tribunale la conoscenza di ulteriori elementi rilevanti per il giudizio. La situazione dell'oggetto dell'intervento emerge chiaramente dai piani ed è sufficientemente nota a questo tribunale per conoscenza diretta. Il sopralluogo permetterebbe soltanto di accertare che l'intervento in discussione è già stato realizzato a dispetto dell'effetto sospensivo del ricorso. 2. 2.1. Giusta l'art. 48 NAPR di _____ la zona artigianale (Ar) è destinata all'edificazione di costruzioni a carattere artigianale poco molesto o non molesto, nonché a stabili a carattere commerciale (cpv. 1). Sono ammesse unicamente le abitazioni destinate al personale di sorveglianza (cpv. 2). Oltre a definire gli usuali parametri edilizi (cpv. 3-7), la superficie minima da mantenere a prato (cpv. 9), le disposizioni applicabili ai posteggi (cpv. 10) ed il grado di sensibilità al rumore (cpv. 11), la norma dispone che sono vietati i negozi con superfici espositive e di vendita superiori ai mq 500 (cpv. 8). Con riferimento ad una decisione emanata dal Tribunale federale (STF 29.10.1992, parz. pubbl. in ZBl 1993 p. 425 ss), la ricorrente lamenta l'incostituzionalità di tale limitazione di superficie in quanto lesiva della libertà economica e della garanzia della proprietà. Secondo costante giurisprudenza, pertinentemente ripresa nel giudizio governativo impugnato, i piani di utilizzazione, ed in particolare i piani delle zone, costituiscono istituti giuridici peculiari, cui si applicano talora i principi riferiti alle norme generali ed astratte, tal'altra quelli inerenti alle decisioni concrete. Per principio, le disposizioni che formano parte integrante del piano delle zone, definendone concretamente i contenuti, ne seguono le sorti; analogamente a quanto vale per le decisioni concrete, possono essere contestate soltanto nell'ambito della procedura concernente la loro adozione, rispettivamente la modifica del piano. La costituzionalità di tali normative può eccezionalmente essere esaminata nel caso concreto di applicazione (segnatamente in occasione del rilascio della licenza edilizia), soltanto se al momento dell'adozione del piano il proprietario gravato non poteva rendersi pienamente conto delle limitazioni impostegli, se la procedura non gli ha offerto in quella sede la possibilità di tutelare adeguatamente i suoi interessi, oppure se viene fatto valere che a seguito di una

modifica delle circostanze o del diritto di rango superiore è venuto meno l'interesse pubblico, che aveva a suo tempo giustificato l'adozione del piano e la conseguente restrizione della proprietà. La corte federale ha precisato che sono escluse dal controllo costituzionale a posteriori soltanto le disposizioni intrinsecamente connesse con il piano di utilizzazione, che determinano cioè il genere, la natura e la misura dell'utilizzazione cartograficamente illustrata. Possono invece essere esaminate posteriormente nel caso concreto le normative che si riallacciano alla situazione personale dell'interessato o la cui portata prescinde dalle singole zone di utilizzazione (DTF 116 Ia 207 ss, consid. 3b) p. 211; 106 Ia 383 ss, consid. 3b) p. 387; DTF 119 Ib 480 ss, consid. 5c) p. 486; 127 I 103 ss, consid. 6a) e b) p. 105; STF 7.7.1999, consid. 10c), parz. pubbl. in RDAT II-1999 n. 62; STF 5.9.1997, inc. n. 1P.193/1997 e 1P.195/1997, consid. 3, parz. pubbl. in ZBl 1999 p. 218 ss; Haller/Karlen, Rechtsschutz im Raumplanungs- und Baurecht, p. 44; Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, p. 517 s). 2.2. L'art. 48 NAPR stabilisce i parametri edilizi vigenti nella zona artigianale (indici di sfruttamento, altezza, distanze, superficie verde minima, oneri relativi ai posteggi, grado di sensibilità al rumore) l'entità delle utilizzazioni ivi ammesse (edifici a carattere commerciale ed amministrativo), vietando in particolare l'insediamento di attività commerciali esercitate su superfici di vendita e di esposizione superiori a 500 mq. Si tratta dunque di una normativa sprovvista di carattere generale ed astratto. Sebbene sia rivolta ad un numero imprecisato di proprietari, essa è infatti intrinsecamente correlata al piano delle zone e definisce con precisione i contenuti delle utilizzazioni consentite sui singoli fondi ubicati nella zona artigianale. La ricorrente sottolinea a questo proposito che la medesima limitazione di superficie è prevista anche all'interno della zona commerciale ZC (cfr. art. 46 NAPR). Sarebbe perciò di fatto vietata su tutto il territorio comunale qualsiasi attività organizzata in centri commerciali, che necessitano notoriamente di superfici superiori ai 500 mq. Ora, quand'anche così fosse (cfr. tuttavia in proposito art. 47 NAPR, che nella zona residenziale-commerciale RC3 non prevede tale restrizione), si rileva che una norma d'applicazione al piano regolatore non assume valenza di norma generale ed astratta a dipendenza della sua estensione territoriale. La vecchia giurisprudenza federale in tal senso è stata infatti da tempo abbandonata (DTF 108 Ib 121 ss, consid. 4b p. 122; cfr. sull'argomento anche Tschannen/Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2a ed., N. 22 ad § 37). Determinante, nel caso concreto, è che _____, proprietario dei mapp. 13 e 1391 RFD di _____, attribuiti dall'attuale PR alla zona artigianale, non si è a suo tempo opposto all'adozione dell'art. 48 NAPR (approvato dal Consiglio di Stato con risoluzione 15 dicembre 1992), benché fosse evidentemente in grado di valutare con precisione il pregiudizio che la controversa limitazione di superficie gli avrebbe potuto arrecare. Tanto più che a quel tempo egli era già presidente del consiglio di amministrazione della RI 1. Contrariamente a quanto assume l'insorgente, la citata decisione del Tribunale federale (ZBl 1993 p. 425 ss) non costituisce del resto una modifica del diritto di rango superiore, che consenta di ritenere modificati i presupposti, che avevano a suo tempo giustificato l'adozione dell'art. 48 NAPR. Appoggiandosi a questa decisione, la ricorrente lamenta peraltro soltanto che il suo interesse individuale legato allo sfruttamento commerciale del fondo sarebbe in concreto preponderante rispetto a quello pubblico teso ad impedire l'insediamento di vaste superfici di vendita all'interno della zona artigianale. Tale censura è però tardiva, in quanto andava presentata in occasione dell'approvazione della controversa normativa comunale (v. consid. 2 p. 6). Infine, nemmeno il preteso mutamento della situazione di fatto, consente di rimettere in discussione la costituzionalità dell'art. 48 NAPR. In particolare, la possibile

chiusura dell'accesso alla strada cantonale riconducibile al cantiere _____ pregiudica semmai gli interessi privati della ricorrente, rispettivamente quelli della nuova conduttrice. Non consente invece di ritenere mutato l'interesse pubblico che aveva a suo tempo giustificato l'adozione della controversa limitazione delle superfici di vendita. Nemmeno il fatto che le vendite vengano sempre più spesso organizzate in appositi centri commerciali di grandi dimensioni consente di ritenere che sia venuto meno l'interesse dei cittadini di _____ ad impedirne la realizzazione nella zona Ar. La costituzionalità dell'art. 48 NAPR non può quindi più essere esaminata nel caso concreto. Conseguentemente, tale normativa è applicabile alla presente fattispecie, ritenuto che i fondi in oggetto sono ubicati nella zona artigianale Ar. 3. 3.1. In virtù della garanzia della proprietà sancita dall'art. 26 Cost., intesa come tutela delle situazioni acquisite, le costruzioni legittimamente realizzate possono essere mantenute anche nel caso in cui vengano a trovarsi in contrasto con il diritto edilizio entrato in vigore in epoca successiva (cfr. art. 39 RLE). La garanzia costituzionale della proprietà così intesa non si estende soltanto all'opera edilizia in quanto tale, ma comprende anche la sua destinazione. Edifici o impianti la cui destinazione non è più conforme alla funzione prevista per la zona di utilizzazione in cui sorgono possono quindi per principio essere conservati ed ulteriormente utilizzati. La garanzia costituzionale della proprietà non si estende tuttavia ai cambiamenti di destinazione, suscettibili di mantenere o di incrementare i momenti di contrasto con il diritto vigente. Fuori delle zone edificabili, il cambiamento di destinazione di edifici o impianti senza, rispettivamente con lavori di trasformazione è disciplinato dalla legislazione federale sulla pianificazione del territorio (cfr. art. 24a e 24c LPT). All'interno del perimetro edificabile, è compito dei cantoni regolamentare la natura e l'estensione dei cambiamenti di destinazione in contrasto con il diritto vigente (cfr. Willi, *Die Besitzstandsgarantie für vorschriftswidrige Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzone*, Zurigo 2003). 3.2. Giusta l'art. 72 cpv. 1 LALPT edifici o impianti la cui destinazione non è conforme alla funzione prevista per la zona di utilizzazione possono essere conservati. Sono autorizzati solo lavori di manutenzione indispensabili. Ampliamenti e migliorie tecniche nel processo produttivo possono essere eccezionalmente autorizzati a condizione che la destinazione non sia di grave pregiudizio alla zona di utilizzazione e che siano rispettate le altre disposizioni del piano (cpv. 2). Nel caso in cui il contrasto con la destinazione della zona sia grave e non diversamente sanabile, può essere eccezionalmente ordinata la cessazione dell'attività (art. 72 cpv. 4 LALPT; cfr. Scolari, op. cit., II. ed, n. 520 ad art. 70 LALPT). La nozione di ampliamento ai sensi dell'art. 70 cpv. 2 LALPT non include tuttavia il cambiamento di destinazione (STA 29.5.1992 in re comune di S., consid. 4.2., parz. pubbl. in RDAT II-1992 n. 39; STA 6.3.1998 in re comune di P., consid. 2.3.). Diversamente dalla disciplina vigente fuori delle zone edificabili (art. 24 a e 24 c LPT) e da quella prevista in altri ordinamenti edilizi cantonali (cfr. § 357 cpv. 1 Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht del cantone di Zurigo (PBG; OS 700.1); cfr. sull'argomento anche Willi, op. cit., p. 111 ss), la legislazione edilizia ticinese non consente quindi che la destinazione di edifici o impianti possa essere modificata, mantenendo o inasprendo il contrasto con il diritto vigente. 3.3. Con il concetto di "destinazione" si intende generalmente quell'insieme di caratteristiche che definiscono l'identità di una costruzione dal profilo della sua utilizzazione. Costituiscono la destinazione quegli aspetti qualitativi che permettono di identificare un'opera edilizia attraverso lo scopo per il quale viene edificata. Alla destinazione il diritto pianificatorio attribuisce particolare rilevanza. In ossequio al principio della conformità di zona, sancito dall'art. 22 cpv. 2 lett. a LPT, l'autorizzazione a costruire può infatti essere

rilasciata soltanto per edifici e impianti conformi alla funzione prevista per la zona di utilizzazione, ossia per opere edilizie la cui destinazione si integra convenientemente nella funzione assegnata alla zona in cui sono ubicati. Il concetto di "destinazione", in quanto riferito alle costruzioni, è però diverso dal concetto di "funzione" al quale viene fatto capo in ambito pianificatorio per caratterizzare le singole zone di utilizzazione. Pur essendo entrambi volti a definire le finalità relative all'uso del territorio, rispettivamente della costruzione, i due concetti non sono sostanzialmente identici. La funzione delle zone di utilizzazione si limita infatti a definire in modo generico la tipologia degli insediamenti ammissibili nei diversi comparti in cui è suddiviso il territorio. Opera distinzioni in base a semplici categorie di possibili utilizzazioni. La destinazione delle costruzioni precisa invece lo scopo specifico perseguito dalla singola opera edilizia nel quadro della funzione fissata dalla zona in cui è ubicata, definendone esattamente le modalità ed i limiti di utilizzazione autorizzata (STA 17.9.2002 in re L., consid. 2.1.) 3.4. Per cambiamento di destinazione rilevante dal profilo del diritto pianificatorio si intende generalmente una modifica delle condizioni di utilizzazione di un edificio o di un impianto esistente atta a produrre ripercussioni diverse e localmente percettibili sull'ordinamento delle utilizzazioni (STA 26 .6.96 in re C.; DFGP, Commento alla LPT, ad art. 22 n. 12; Scolari, op. cit., n. 16 ad art. 39 LE; Zimmerlin, Baurecht des Kt. Aargau N. 2 d ad § 150; Mäder, Das Baubewilligungsverfahren, Zürcher Schriften zum Verfahrensrecht, N. 209 ss). Alla luce del concetto di "destinazione" illustrato al considerando precedente, sono inoltre da considerare come cambiamento di destinazione 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 (STA 17.09.2002 in re L).

E. 4.1

Nell'evenienza concreta, la prevista utilizzazione del fabbricato quale punto vendita della _____ SA è di per sé compatibile con la funzione attribuita alla zona d'ubicazione dei fondi in questione, ritenuto che nel comparto Ar, accanto allo svolgimento di attività artigianali è consentito anche quello di attività commerciali, incentrate cioè sulla compravendita di beni mobili. Controversa è tuttavia la questione di sapere se in virtù della tutela delle situazioni acquisite, rispettivamente dell'art. 72 LALPT, gli spazi sinora riservati all'attività dell'autofficina (C1, D1 e E1) e alla ricezione coperta (G) possano essere integralmente trasformati in superfici di vendita e di esposizione, benché la loro superficie complessiva oltrepassi il limite di 500 mq previsto dall'art. 48 NAPR.

E. 4.2

La ricorrente era autorizzata ad esercitare sui mappali in questione la propria attività economica comprendente la vendita di automobili, pezzi di ricambio ed accessori come pure la gestione di un'autofficina. La nuova attività consisterebbe per contro nella vendita al dettaglio di una vasta gamma di articoli domestici di largo consumo (alimentari, indumenti, articoli sportivi, profumi e cosmetici, mobili, ecc.). Ora, come questo tribunale ha già avuto modo di rilevare in una recente sentenza confermata dal Tribunale federale (STA 9.11.2000 in re D. SA; STF 11.4.2001, inc. n. 1P.804/2000, consid. 2, parz. pubbl. in RDAT II-2001 n. 30, consid. 3c/bb) e ripresa nel giudizio impugnato, l'esercizio di un'autofficina non è equiparabile ad un'attività commerciale, poiché non è incentrato sulla compravendita di beni, bensì sulla fornitura di un servizio. Ne ha quindi negato la conformità per rapporto alla zona d'ubicazione, che oltre all'uso abitativo consentiva in specie l'insediamento di

contenuti commerciali. Se un'autofficina non è compatibile con una zona a carattere commerciale, si deve però a maggior ragione dedurre che la sua trasformazione in una superficie commerciale adibita alla compravendita di articoli di ogni genere costituisce un cambiamento di destinazione. Come più sopra illustrato, la destinazione delle costruzioni specifica infatti ulteriormente lo scopo perseguito dalla singola opera edilizia nel quadro della funzione attribuita alla sua zona d'ubicazione. L'utilizzazione dell'autofficina (C1 e D1) per la prevista attività di vendita al dettaglio si configura pertanto come un cambiamento di destinazione. In questo senso è dunque irrilevante il fatto che essa fosse economicamente subordinata alla vendita di automobili, accessori e pezzi di ricambio. È inoltre irrilevante che fosse compatibile con la zona artigianale Ar. Analogamente, costituisce cambiamento di destinazione anche la trasformazione in superficie di vendita del locale E1. Denominato servizio vendita ricambi, esso era evidentemente subordinato all'attività dell'autofficina. Tale deduzione non viene di per sé contestata ed è peraltro confermata dalla relazione tecnica in atti, che include espressamente questo locale negli spazi adibiti alla manutenzione delle autovetture. A maggior ragione rappresenta un cambiamento di destinazione la conversione del piazzale coperto antistante l'autofficina (G), già per il fatto che tale superficie all'aperto verrebbe completamente chiusa con una vetrata ed inglobata nel vasto spazio commerciale coperto dedotto in licenza. Non si può in effetti negare che - al pari degli altri - anche questo intervento costituisce un cambiamento delle modalità di utilizzazione degli spazi sopra indicati, atto a sovvertirne in maniera apprezzabile l'identità dal profilo qualitativo. I previsti cambiamenti di destinazione non possono pertanto beneficiare della tutela delle situazioni acquisite, né di quella prevista dall'art. 72 LALPT. Il rimanente spazio oggetto della domanda di costruzione (B1), sinora utilizzato per l'esposizione e la vendita, rispettivamente per il servizio dopo vendita, ammonta a 463 mq. Limitatamente a tale esigua superficie, la prevista trasformazione in locale commerciale è comunque conforme al diritto comunale. Non è quindi necessario stabilire se essa costituisca ugualmente un cambiamento di destinazione. Considerato quanto precede, la conversione delle superfici precedentemente utilizzate dalla ricorrente nell'ambito della sua attività economica (B1, C1, C2, D1, E1, G) in spazi di esposizione e di vendita potrebbe dunque semmai essere autorizzata limitatamente ad un'area di 500 mq. Alla luce di questa sostanziale restrizione, l'intervento dedotto in licenza non può dunque essere autorizzato. Resta comunque riservato il diritto della ricorrente di presentare una nuova domanda di costruzione, che tenga conto delle limitazioni appena illustrate. La domanda ricorsuale presentata in via subordinata davanti al Tribunale cantonale amministrativo (v. consid. C) è essenzialmente diversa rispetto a quella formulata a titolo eventuale davanti alla precedente istanza ricorsuale (v. consid. B). Al riguardo basta rilevare che le superfici C1 e G non possono essere utilizzate come superfici di vendita, perché sinora non erano destinate a questo scopo: una (C1) era adibita ad attività artigianali (autofficina), l'altra (G) è invece uno spazio aperto, escluso dal computo della superficie utile lorda (SUL) ai sensi dell'art. 38 LE. Le superfici A ed F non formavano oggetto della domanda di costruzione. Resta la superficie B1, che previo inoltro di una nuova domanda di costruzione potrà in linea di massima continuare ad essere utilizzata per la vendita nella misura in cui sua superficie, tenuto conto di quella già utilizzata per la vendita, non superi il limite di 500 mq.

E. 5

In esito a quanto precede, il ricorso va dunque respinto, confermando la risoluzione municipale ed il giudizio governativo impugnato. La tassa di giustizia e le spese,

commisurate al lavoro occasionato a questa corte, seguono la soccombenza. Per questi motivi, visti gli art. 26 Cost.; 22, 24a, 24c LPT; 72 LALPT; 21 LE; 39 RLE; 46, 47, 48 NAPR di _____; 18, 28, 43, 46, 60, 61 PAmm; dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è respinto . 2. La tassa di giustizia di fr. 2'000.– è posta a carico della ricorrente. 3.

Intimazione a: ; ; . Per il Tribunale cantonale amministrativo II
presidente

Il segretario

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