

TI_GERICHTE 52.2013.320 vom 27. Januar 2015

TI Tribunale d'appello, 2015-01-27, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2013.320

FR: TI_GERICHTE 52.2013.320 du 27 janvier 2015

IT: TI_GERICHTE 52.2013.320 del 27 gennaio 2015

Regeste

Cambiamento di destinazione parziale di un negozio annesso a una stazione di servizio in bar

Erwägungen

E. 29

settembre 2008, rinnovata l'ultima volta il 7 dicembre 2012, il municipio ha rilasciato il permesso per la demolizione dello stabile principale, l'erezione al suo posto di due nuove colonne di distribuzione del carburante, lo smantellamento di quelle esistenti e l'ampliamento della superficie del negozio annesso alla stazione di servizio. La variante ora in discussione prevede l'installazione di un serbatoio sotterraneo per il gas GPL e il cambiamento di destinazione di mq 36 del negozio in esercizio pubblico. Il Governo ha annullato la decisione di approvazione della variante limitatamente al parziale mutamento dell'utilizzazione del negozio. Contro questa decisione è insorta la ricorrente. 3.3.1. Giusta l'art. 22 cpv. 2 lett. a LPT, l'autorizzazione a costruire può essere rilasciata, di principio, soltanto se l'intervento edilizio è conforme alla funzione prevista dal piano regolatore per la zona d'utilizzazione, ovvero soltanto per insediamenti la cui destinazione s'integra convenientemente nelle finalità della zona in cui sorgono (principio della conformità di zona). Eccezioni a questo principio all'interno delle zone edificabili sono disciplinate dal diritto cantonale (art. 23 LPT). Fuori di queste zone fa invece stato l'ordinamento retto dagli art. 24-24 d LPT, rispettivamente 37 a LPT. 3.2. Nel caso concreto, come correttamente ritenuto dalle autorità inferiori e dalle parti, l'insediamento del bar all'interno del negozio annesso alla stazione di servizio non può essere autorizzato mediante permesso ordinario retto dall'art. 22 cpv. 2 lett. a LPT, giacché non si integra convenientemente nelle finalità della zona di situazione, priva di destinazione specifica, accomunabile per ubicazione alla zona agricola che la circonda. L'esercizio pubblico è infatti previsto nel territorio senza destinazione specifica, una zona residua che per dimensione, natura, configurazione, qualità del suolo ecc. non rientra nella delimitazione delle zone ordinarie del PR, non servendo all'agricoltura, non prestandosi all'edificazione e non avendo una funzione protettiva (cfr. art. 26 cpv. 1 NAPR). 4.4.1. In deroga al principio della conformità di zona, sancito dall'art. 22 cpv. 2 lett. a LPT, fuori delle zone edificabili possono eccezionalmente essere rilasciate autorizzazioni per la costruzione o il cambiamento di destinazione di edifici o impianti non conformi alla funzione prevista per la zona di utilizzazione se: (a) la loro destinazione esige un'ubicazione fuori della zona edificabile e (b) non vi si oppongono interessi preponderanti. I due requisiti devono essere adempiuti cumulativamente. Il requisito dell'ubicazione vincolata ha carattere oggettivo ed è soddisfatto soltanto se l'edificio o l'impianto deve essere realizzato fuori del territorio edificabile per motivi di ordine tecnico, inerenti all'esercizio o alla natura del terreno. Motivi puramente finanziari, personali o di

comodità non sono sufficienti (DTF 129 II 63 consid. 3.1, 124 II 252 consid. 4a, 123 II 256 consid. 5). Il vincolo può essere positivo ed essere dettato dall'esigenza di una determinata ubicazione, oppure negativo ed essere imposto dall'esclusione di ogni altra ubicazione (DTF 129 II 63 consid. 3.1, 114 Ib 180 consid. 3c seg. con rinvii). 4.2. Il controverso bar non soddisfa il requisito dell'ubicazione vincolata posto dall'art. 24 lett. a LPT. La sua destinazione non esige invero che venga ubicato fuori della zona edificabile. Neppure la ricorrente lo sostiene. Già per questo motivo, l'insediamento non può essere autorizzato secondo l'art. 24 LPT. 5.5.1. 5.1.1. 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 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, con l'art. 43 cpv. 1 OPT, ha stabilito che cambiamenti di destinazione e ampliamenti di edifici e impianti usati a scopo commerciali divenuti non conformi alla destinazione della zona possono essere autorizzati se, cumulativamente: a. l'edificio o 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. Devono inoltre essere soddisfatti gli ulteriori requisiti posti dall'art. 43 a OPT, giusta il quale: a. gli edifici non sono più necessari ai fini dell'antecedente destinazione conforme alla zona o vincolata all'ubicazione oppure se viene assicurato che gli edifici vengono mantenuti per tale scopo; b. la nuova utilizzazione non comporta un edificio sostitutivo che non sia necessario; c. è necessaria tutt'al più una leggera estensione dell'urbanizzazione esistente e tutti i costi di infrastruttura in relazione all'utilizzazione autorizzata sono a carico del proprietario; d. la coltivazione agricola dei terreni circostanti non è minacciata; e. non vi si oppongono interessi preponderanti. 5.1.2. Rispetto agli art. 24 c LPT e 42 OPT, gli art. 37 a LPT e 43 OPT costituiscono una *lex specialis*, applicabile soltanto a edifici e impianti utilizzati a scopi commerciali, che estende la tutela delle situazioni acquisite sancita dall'art. 24 c LPT al fine di permettere le ristrutturazioni e gli adeguamenti necessari per mantenerne la concorrenzialità (Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Berna 2006, 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 (STA 52.2002.344 del 9 gennaio 2012 consid. 5.1, 52.2000.212 del 16 ottobre 2001 consid. 6). Per quanto riguarda in particolare il requisito sancito dall'art. 43 cpv. 1 lett. b OPT, va rilevato che il cambiamento della destinazione d'uso non deve determinare su territorio e ambiente implicazioni nuove e rilevanti, ossia ripercussioni non preesistenti e di una certa, non trascurabile, consistenza. 5.2. Nel caso concreto, la stazione di servizio è stata edificata prima del 1967, ovvero ben prima del 1° gennaio 1980, data dell'entrata in vigore della legge federale sulla pianificazione del territorio e momento determinante per l'applicazione delle facilitazioni previste in base all'art. 37 a LPT (cfr. STF 1A.12/2003 del

2 luglio 2003 consid. 3). In seguito, è stata fatta oggetto di alcuni interventi edilizi posti al beneficio di diverse licenze edilizie, che non ne hanno modificato la destinazione d'uso (cfr. lettera 26 giugno 2008 del municipio). Nel 2008, l'esecutivo comunale, previa autorizzazione cantonale, ha rilasciato il permesso per la demolizione dello stabile principale, l'erezione al suo posto di due nuove colonne di distribuzione del carburante, lo smantellamento di quelle esistenti e l'ampliamento della superficie del negozio (cfr. licenza edilizia 29 settembre 2008 e avviso cantonale n. 62727). I locali in cui verrebbe insediato il bar sono sempre stati utilizzati come negozio (cfr. lettera 26 giugno 2008 del municipio; piani di progetto e relazioni tecniche allegati alle domande di costruzione 13 maggio 2008 e 23 gennaio 2012). I Servizi generali del Dipartimento del territorio hanno ritenuto che il parziale cambiamento di destinazione del negozio in esercizio pubblico rientrasse nelle possibilità ammesse dagli art. 24c e 37a LPT e 42 e 43 OPT. Di contro, il Governo ha invece considerato non rispondesse al requisito posto dall'art. 43 lett. b OPT, poiché comporterebbe nuove e rilevanti implicazioni su territorio e ambiente. 5.3. Determinante ai fini del giudizio sull'ammissibilità del controverso cambiamento di destinazione è l'attività esercitata all'interno della stazione di servizio e dell'annesso negozio al momento dell'entrata in vigore della LPT (1° gennaio 1980). È a tali attività commerciali, tutt'ora in essere, che occorre riferirsi per stabilire se il parziale mutamento dell'utilizzazione del chiosco determini nuove implicazioni, tali da oltrepassare la soglia di quanto ammissibile secondo l'art. 43 cpv. 1 lett. b OPT. Contrariamente a quanto preteso dalla ricorrente, le passate utilizzazioni al pianterreno dell'edificio principale non entrano invece in linea di conto. In particolare, il fatto che vi fosse un esercizio pubblico (bar) non permette di concludere che le ripercussioni su territorio e ambiente, generate dal cambiamento di destinazione del negozio, non possano per questo essere nuove e rilevanti. Anzitutto, la variante prevede l'insediamento del bar all'interno del negozio, e non nello stabile principale, del quale è per di più prevista la demolizione. A tal proposito, è la stessa insorgente ad affermare che la costruzione originaria avrebbe bisogno di una ristrutturazione completa, molto costosa e non più consona all'attività svolta (cfr. relazione tecnica allegata alla domanda di costruzione 13 maggio 2008). Il pianterreno del fabbricato non risulta quindi nemmeno più utilizzabile conformemente alla destinazione commerciale originaria, circostanza che ha spinto l'insorgente a chiedere il permesso per il suo abbattimento e per lo spostamento delle colonne di distribuzione del carburante, così da poter ampliare la zona vendita (cfr. relazione tecnica citata). Non può dunque essere invocata alcuna tutela delle situazioni acquisite riferita a tale costruzione, dal momento che non è direttamente interessata dal cambiamento d'uso ed è, anzi, destinata alla demolizione, non essendo più utilizzabile per il suo scopo (cfr. Waldmann/Hänni, op. cit., ad art. 37 a LPT n. 3). Le attività ivi esercitate nel passato non sono dunque determinanti ai fini del giudizio. Ferme queste premesse, è a torto che l'Esecutivo cantonale ha ritenuto che il postulato cambiamento parziale di destinazione sia suscettibile di determinare su territorio e ambiente nuove implicazioni che travalicherebbero la soglia di quanto ammissibile secondo l'art. 43 cpv. 1 lett. b OPT. In effetti, il controverso progetto prevede di ridurre l'area destinata a negozio (mq 112) per insediare un piccolo bar di mq 36 con una capienza stimata di 13 posti a sedere (sette ai tavoli e sei al bancone). Si tratta quindi di un intervento che non aumenta la superficie adibita a scopi commerciali, ma che si limita a suddividerla diversamente. Considerata la limitata capacità della nuova struttura sia in termini di spazio che di offerta e la concorrenza degli altri esercizi pubblici su entrambi i lati della frontiera, la nuova attività, i cui orari di apertura coincidono peraltro con quelli della stazione di

rifornimento, non appare inoltre destinata ad attrarre nuovi utenti, ma piuttosto ad offrire un servizio supplementare a coloro che già si avvalgono della stazione di servizio, ovvero ai frontalieri che transitano sulla strada che conduce alla dogana di Drezzo/Pe-drinate. Dal profilo del traffico, si può pertanto ragionevolmente escludere ch'essa richiami clienti non abituali o che sogliono frequentare altri valichi ed esercizi pubblici. La controversa attività si limita in sostanza ad intercettare clienti che già transitano sulla strada antistante e che verosimilmente si avvarrebbero comunque dei servizi offerti, prolungando semmai di poco la loro presenza sull'area della stazione di rifornimento. Non è dunque atta ad ingenerare nuovi flussi di traffico, né a gravare in misura apprezzabile sulle infrastrutture, in particolare sulle strade e sulle opere di urbanizzazione. I timori paventati dal Governo circa le ripercussioni derivanti dal controverso cambiamento parziale di destinazione appaiono tutto sommato esagerati, tenuto conto della portata ridotta del cambiamento. A loro volta, le valutazioni espresse, ispirate alla sentenza 27 ottobre 2008 (1C_348/2008) del Tribunale federale, risultano eccessivamente rigorose e restrittive. A prescindere dal fatto che in quel caso la superficie utilizzata (mq 40) e soprattutto i posti a sedere (24) erano maggiori, il Consiglio di Stato non considera che il metro di giudizio applicabile non deve essere tale da considerare rilevante, ossia concretamente apprezzabile, qualsiasi minima variazione delle implicazioni su territorio e ambiente prodotte da un cambiamento di destinazione di edifici commerciali situati fuori della zona edificabile. Come evidenziato in un altro recente giudizio di questa Corte (STA 52.2014.218 del 21 novembre 2014), concernente l'insediamento di un piccolo ufficio cambi, servito da un solo addetto, negli spazi adibiti ad ufficio di imprese artigianali, soltanto le variazioni di una certa importanza, che incrementano le ripercussioni negative su territorio e ambiente giustificano un diniego del permesso. Accreditando una diversa conclusione si finirebbe altrimenti per impedire qualsiasi trasformazione (incluso il cambiamento di destinazione) di stabilimenti commerciali legittimamente esistenti fuori della zona edificabile al momento in cui è entrata in vigore la LPT. Il diniego della licenza, che contraddice peraltro l'avviso favorevole rilasciato dai Servizi cantonali, non può dunque essere confermato.

6. 6.1. Sulla scorta delle considerazioni che precedono, il ricorso va pertanto accolto, annullando il giudizio governativo e confermando il permesso municipale 8 agosto 2012. 6.2. Dato l'esito, la tassa di giustizia è posta a carico della resistente (art. 28 LPamm), la quale rifonderà alla ricorrente, patrocinata da un legale, un'adeguata indennità a titolo di ripetibili per entrambe le istanze (art. 31 LPamm). Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è accolto. §. Di conseguenza: 1.1. la decisione 19 giugno 2013 (n. 3331) del Consiglio di Stato è annullata; 1.2. la licenza edilizia (variante) 8 agosto 2012 rilasciata dal municipio di Chiasso alla RI 1 è confermata. 2. La tassa di giustizia di fr. 1'800.- è posta a carico della CO 1, la quale rifonderà alla ricorrente un identico importo a titolo di ripetibili. 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

Il segretario