Urteilskopf

113 Ib 376

60. Estratto della sentenza 13 novembre 1987 della I Corte di diritto pubblico nella causa Iginio Galli c. Depauto S.A., Comune di Chiasso e Tribunale amministrativo del Cantone Ticino (ricorso di diritto pubblico e ricorso di diritto amministrativo).
Regeste (de):
Erweiterung eines Parkhauses mit Tankstelle durch neue Tanksäulen. RPG, USG, Tessiner Baugesetz vom 19. Februar 1973.

1. Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zur Rüge der Verletzung von Art. 9 USG (Art. 54 USG) und der staatsrechtlichen Beschwerde zur Rüge des Verstosses gegen das RPG (Art. 34 RPG) sowie gegen kantonales Recht (E. 2).

2. Für die Tankstelle eines nicht eigentlich als gross zu bezeichnenden Parkhauses ist jedenfalls so lange keine Umweltverträglichkeitsprüfung im Sinne von Art. 9 USG vorzunehmen, als der Bundesrat die notwendigen Ausführungsvorschriften noch nicht erlassen und die Liste der dieser Prüfung unterliegenden Anlagen nicht veröffentlich hat (E. 4a). Auf die Zwecke und Ziele des Umweltschutzes ist aber auch in Anwendung des RPG Rücksicht zu nehmen (Art. 1 Abs. 2 lit. b, 3 Abs. 3 lit. b RPG) (E. 4b).

3. Art. 54 und 55 USG in Verbindung mit Art. 34 RPG. Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde bei Verletzung materiellrechtlicher Bestimmungen des USG? Frage offen gelassen, da auch das staatsrechtliche Verfahren zu Gunsten des Beschwerdeführers ausgeht (E. 4c).

4. Anfechtbarkeit der Baubewilligung gemäss Tessiner Recht (E. 5). Die Rechtskraft einer Baubewilligung erstreckt sich nur auf das, was Gegenstand des Baugesuches war und von der zuständigen Behörde bewilligt wurde; hier ist zu berücksichtigen, dass die noch nicht rechtskräftig bewilligten Erweiterungsarbeiten die Fortsetzung der bereits vorgenommenen Änderungen bilden, welche aber planwidrig ausgeführt wurden (E. 6a).

5. Art. 27 und 36 RPG, Art. 1 Abs. 2 und 11 USG. Unvereinbarkeit des Projekts mit der Planungszone über dem Zentrum von Chiasso, deren Vorsorge-Funktion ein wesentliches Element zur Verwirklichung der Raumplanung und des Umweltschutzes bildet (E. 7b).

Regeste (fr):
Agrandissement d'une station-service annexée à un parking par la pose de nouveaux distributeurs d'essence. LAT, LPE, loi tessinoise sur les constructions du 19 février 1973.

1. Recevabilité du recours de droit administratif pour ce qui concerne la violation de l'art. 9 LPE (art. 54) et du recours de droit public s'agissant de la violation de la LAT (art. 34) et du droit cantonal (consid. 2).

2. Une station-service annexée à un parking qu'on ne peut sans autre qualifier de grand n'est pas soumise à l'examen de l'impact sur l'environnement prévu à l'art. 9 LPE, et cela au moins aussi longtemps que le Conseil fédéral n'aura pas publié la liste des installations astreintes à cet examen et fourni dans l'ordonnance d'exécution les précisions nécessaires (consid. 4a). Toutefois, le sens et le but de la protection de l'environnement doivent également être pris en considération en vertu de la LAT (art. 1 al. 2 let. b, 3 al. 3 let. b LAT) (consid. 4b).

3. Art. 54 et 55 LPE en relation avec l'art. 34 LAT. Recevabilité du recours de droit administratif pour invoquer la violation de toutes les dispositions de droit matériel de la LPE? Question laissée indécise, la voie plus étroite du recours de droit public permettant d'arriver à une solution favorable au recourant (consid. 4c).

4. Voies de recours contre les permis de construire en droit tessinois (consid. 5). La force de chose jugée

d'une autorisation de bâtir ne peut s'étendre qu'à ce qui a été requis par le bénéficiaire et accordé par l'autorité compétente; situation dans le cas particulier où le bénéficiaire n'a pas respecté le permis obtenu et où les travaux exécutés forment un tout avec ceux autorisés par la suite sur la base d'un permis non encore définitif (consid. 6a).

5. Art. 27 et 36 al. 2 LAT, art. 1 al. 2 et 11 LPE. Incompatibilité de l'installation en cause avec le rôle préventif que la zone d'affectation établie pour le centre de la ville de Chiasso est appelée à jouer, cette prévention constituant l'un des principes clés de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (consid. 7b).

Regesto (it):
Ampliamento di una stazione di servizio annessa ad un autosilo con posa di nuovi distributori, LPT, LPA, legge edilizia ticinese del 19 febbraio 1973.

1. Ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo per quanto concerne la violazione dell'art. 9 LPA (art. 54) e del ricorso di diritto pubblico per quanto concerne la violazione della LPT (art. 34) e del diritto cantonale (consid. 2).

2. Una stazione di servizio connessa con un autosilo che non può senz'altro esser definito grande non sottostà all'esame dell'impatto ambientale previsto dall'art. 9 LPA, e ciò fintanto almeno che il Consiglio federale non avrà pubblicato la lista degli impianti soggetti a codesto esame, fornendo con l'ordinanza legislativa le necessarie precisazioni (consid. 4a). Gli intendimenti e le finalità della protezione dell'ambiente debbono però esser presi ugualmente in considerazione in virtù della LPT (art. 1 cpv. 2 lett. b, 3 cpv. 3 lett. b LPT) (consid. 4b).

3. Art. 54 e 55 LPA in relazione con l'art. 34 LPT. Proponibilità del ricorso di diritto amministrativo per violazione di tutte le disposizioni sostanziali della LPA? Questione lasciata aperta, la via più stretta del ricorso di diritto pubblico consentendo di giungere ad una soluzione favorevole per il ricorrente (consid. 4c).

4. Impugnabilità dei permessi di costruzione nel diritto ticinese (consid. 5). La forza di cosa giudicata di una licenza edilizia può estendersi soltanto a ciò che il beneficiario ha richiesto e la competente autorità ha accordato: situazione nel caso concreto ove il beneficiario non ha rispettato la licenza ottenuta ed i lavori eseguiti formano un unico complesso con quelli autorizzati in seguito in base ad una licenza non ancora definitiva (consid. 6a).

5. Art. 27 e 36 cpv. 2 LPT, art. 1 cpv. 2 e 11 LPA. Incompatibilità dell'impianto con la funzione preventiva della zona di pianificazione stabilita per il centro cittadino di Chiasso, funzione che costituisce uno dei cardini della pianificazione territoriale e della protezione dell'ambiente (consid. 7b).

Sachverhalt ab Seite 378

BGE 113 Ib 376 S. 378

A.- La Depauto S.A. è proprietaria nel centro di Chiasso, in via Emilio Bossi, delle particelle 604 e 1836 RFD, formanti un unico appezzamento, su cui essa ha costruito un autosilo con stazione di distribuzione di carburanti. Iginio Galli è proprietario della finitima particella 603 RFD, ove sorge la sua casa d'abitazione. Tra i due vicini si è accesa una tormentata vicenda giudiziaria che concerne la costruzione dell'autosilo e segnatamente la chiusura delle aperture di questo. La lite dura da vent'anni, ed ha dato luogo a parecchie sentenze del Tribunale federale. La chiusura delle aperture dell'autosilo, ordinata definitivamente sin dal 1979, non è a

tutt'oggi ancora stata effettuata.

B.- In pendenza di questo litigio, la Depauto S.A. notificò il 15 giugno 1983 al Municipio di Chiasso l'intenzione di formare un"'aiuola spartitraffico" tra i posteggi esistenti sul mappale 1836 e la stazione di benzina annessa all'autosilo. Con risoluzione 26 giugno 1983 il Municipio di Chiasso autorizzò l'esecuzione dei lavori notificati, senza pubblicazione della domanda (art. 36 del regolamento di applicazione - RALE - della legge edilizia cantonale - LE). Il 24 agosto 1983 la Depauto S.A. notificò poi al Municipio l'intenzione di formare al pianterreno dell'autosilo un nuovo locale da adibire a cassa con deposito: anche tali lavori furono autorizzati dal Municipio con risoluzione 30 agosto 1983, senza pubblicazione della domanda. A seguito dell'istallazione di un distributore automatico di benzina, Iginio Galli si rivolse al Municipio di Chiasso: chiedeva venisse applicata un'ordinanza municipale del 28 agosto 1968, che vietava l'istallazione di tali apparecchi. Il 2 settembre 1983 il Municipio comunico a Galli che tale divieto - emanato in un periodo di emergenza - doveva considerarsi decaduto.

Con una terza notifica del 30 settembre 1983, la Depauto S.A. comunico al Municipio di Chiasso l'intenzione di ampliare la pensilina della stazione di servizio e di posare supplementari colonne di distribuzione. Il Municipio considerò stavolta che i lavori non potessero esser autorizzati sulla scorta di una semplice notifica e, con decisione 12 ottobre 1983, invito la Depauto S.A. ad inoltrare ordinaria domanda di costruzione: constatato poi come i lavori fossero stati indebitamente intrapresi, ne ordino la sospensione ed inflisse all'amministratore unico della Depauto S.A. una multa di Fr. 100.–.

C.- La domanda di costruzione in sanatoria, datata del 28 settembre 1983, fu inoltrata dalla Depauto S.A. al Municipio il 24 ottobre 1983. Essa concerneva il prolungamento della pensilina e la posa di tre colonne doppie di distributori. La domanda fu pubblicata.

D.- Nel frattempo, con scritto del 19 settembre 1983, Galli si era rivolto al Consiglio di Stato, lagnandosi dell'agire del Municipio, in sostanza per l'inosservanza della procedura di pubblicazione e per la disapplicazione del divieto di posa di nuovi distributori. Il Consiglio di Stato, agendo quale autorità di vigilanza sui comuni, considerò con decisione 6 dicembre 1983 che i lavori autorizzati dal Municipio sulla scorta di semplice notifica erano di modesta entità e si limito a far ordine all'Esecutivo comunale di attenersi alla sua ordinanza n. 384 del 29 agosto 1968 vietante la posa di distributori, impregiudicata tuttavia la facoltà di revocarla. Con risoluzione n. 749 del 31 dicembre 1983 il Municipio fece uso di tale riserva e revoco formalmente la predetta ordinanza. Un ricorso di Galli contro questa decisione del Consiglio di Stato fu evaso dal Tribunale cantonale amministrativo con sentenza del 7 maggio 1984 "ai sensi dei considerandi". Da essi si deduce che il Consiglio di Stato avrebbe dovuto pronunciarsi non come autorità di vigilanza, ma come istanza di ricorso, non potendosi denegare al vicino la legittimazione per impugnare i permessi accordati su semplice notifica e senza pubblicazione. Il Tribunale considerò tuttavia che i permessi, nel frattempo utilizzati, non potessero, per la comparazione degli interessi contrapposti all'attuazione del diritto e della sicurezza, esser rimessi in discussione: quanto alla doglianza di Galli circa la posa del distributore, essa perdeva il suo fondamento per la formale revoca dell'ordinanza municipale del 1968, intervenuta nel frattempo.

E.- Sulla domanda di costruzione in sanatoria presentata dalla Depauto S.A. il 24 ottobre 1983 il Municipio di Chiasso si pronunciò favorevolmente il 22 novembre 1983, in reiezione dell'opposizione di Galli. Esso accordò la licenza edilizia comunale, trasmettendo gli atti al Dipartimento delle pubbliche costruzioni per il ri-

lascio dell'autorizzazione cantonale. Il Dipartimento la concesse il 25 gennaio 1984: conformemente a quanto dispone la legge edilizia, le due decisioni - comunale e cantonale - furono contemporaneamente intimate agli interessati il 7/8 febbraio 1984.

F.- Con ricorso del 21 febbraio 1984 Galli impugnò entrambe le decisioni presso il Consiglio di Stato. L'Esecutivo cantonale si pronunciò con risoluzione n. 1710 dell'11 dicembre 1984. Esso ammise parzialmente il ricorso del vicino: annullò l'autorizzazione cantonale rilasciata dal Dipartimento delle pubbliche costruzioni e dispose che la decisione sulla domanda di autorizzazione cantonale dovesse restare in sospeso sino alla scadenza della validità della zona di pianificazione istituita per il centro cittadino di Chiasso dal Dipartimento dell'ambiente in applicazione degli art. 27, 36 cpv. 2 LPT e 16 del decreto esecutivo sull'ordinamento provvisorio in materia di pianificazione del territorio (DEPT). Il Governo ingiunse al Dipartimento delle pubbliche costruzioni di emanare una nuova decisione suscettibile di ricorso alla scadenza del periodo di validità di tale zona di planificazione.

G.- La decisione del Consiglio di Stato fu impugnata dalla Depauto S.A. con ricorso del 27 dicembre 1984 al Tribunale amministrativo. Essa chiedeva di esser autorizzata - annullata la decisione del Governo - a prolungare la pensilina ed a installare i tre nuovi distributori come alla domanda di costruzione. Il Tribunale amministrativo si è pronunciato con sentenza del 31 maggio 1985. Esso ha parzialmente ammesso il ricorso e ha ripristinato la decisione del Dipartimento che autorizza la posa dei distributori; per quanto concerne invece la costruzione della pensilina, il giudizio governativo è stato confermato ed il gravame della Depauto S.A. respinto.

H.- Iginio Galli ha impugnato la decisione del Tribunale amministrativo con un atto intitolato ricorso di diritto pubblico per violazione dell'art. 4 Cost. e ricorso di diritto amministrativo per violazione della legge federale sulla protezione dell'ambiente (LPA). Egli chiede che la decisione sia annullata, che il locale cassa, ove sono installati un servisol

e le apparecchiature elettriche di comando, sia chiuso, e che vengano adottate tutte le disposizioni da lui richieste nei precedenti ricorsi tutt'ora pendenti. Il Municipio di Chiasso e la Depauto S.A. hanno postulato la reiezione dei gravami. Il Consiglio di Stato si è rimesso al giudizio del Tribunale federale, mentre il Tribunale amministrativo non ha presentato osservazioni ed ha rinviato semplicemente alla propria sentenza.

I.- La zona di pianificazione per il centro cittadino di Chiasso, istituita dal Consiglio di Stato il 23 agosto 1982 per il periodo di tre anni, è stata effettivamente prorogata di due anni, sino al 27 agosto 1987, in applicazione degli art. 27 LPT e 16 DEPT. La pubblicazione apparsa sul FU cantonale n. 64 del 9 agosto 1985 precisa che entro tale termine "il piano particolareggiato di questo comparto dovrà essere adottato a norma dell'art. 18 LE dal Consiglio comunale di Chiasso". Il 15 dicembre 1986 il Consiglio comunale ha adottato un piano regolatore, che è stato pubblicato tra il 26 gennaio e il 24 febbraio 1987, ed è stato trasmesso al Consiglio di Stato il 22 luglio 1987 per l'approvazione (di effetto costitutivo) e l'evasione dei ricorsi. In questo piano la zona di pianificazione cantonale figura esser stata ripresa come "zona soggetta a studio pianificatorio particolare (centro cittadino) - ZCC".

Erwägungen

Considerando in diritto:
I. (Legittimazione)
II. Ammissibilità dei rimedi (ricorso di diritto amministrativo; ricorso di diritto pubblico)

2. In virtù del principio di sussidiarietà, il ricorso di diritto pubblico è dato soltanto ove la pretesa violazione del diritto non possa esser sottoposta mediante azione o altro rimedio - segnatamente il ricorso di diritto amministrativo - al Tribunale federale o ad altra autorità federale (art. 84 cpv. 2 OG). Il ricorso di diritto amministrativo che Galli ha proposto - legittimamente con un unico allegato (DTF 109 Ib 143 consid. 1) - insieme con quello di diritto pubblico, è ammissibile contro decisioni di ultime istanze cantonali (art. 98 lett. g OG) prese o che avrebbero dovuto esser prese in applicazione del diritto amministrativo federale (art. 97 OG e 5 PA), a meno che non si verifichi un'esclusione prevista dal diritto federale stesso, segnatamente agli art. 99 a 102 OG.

Nella misura in cui il ricorrente pretende violate disposizioni della LPT, il ricorso di diritto amministrativo è escluso poiché tale legge - derogando alla clausola generale - lo ammette (art. 34 LPT) soltanto in relazione all'applicazione degli art. 5 (indennità per restrizioni della proprietà) e 24 (costruzioni fuori delle zone edificabili), due disposizioni che manifestamente qui non sono in discussione. Sotto questo risvolto, quindi, il ricorso di diritto amministrativo è inammissibile e solo può esser trattato quello di diritto pubblico.
Ammissibile è sicuramente il ricorso di diritto amministrativo, nella misura in cui vien fatta valere la violazione dell'art. 9 LPA. Come rileva il ricorrente, l'art. 54 cpv. 1 LPA rinvia per quanto attiene ai rimedi giuridici - salvo eccezioni qui non ricorrenti (art. 41 cpv. 2 LPA) - alla legge federale sulla procedura amministrativa e all'OG. La questione di sapere se tale gravame sia fondato attiene al merito. Di questioni particolari si dirà ancora in seguito. Per quanto concerne la violazione del diritto cantonale, solo il ricorso di diritto pubblico entra in considerazione, a meno che tale diritto cantonale appaia così strettamente connesso col diritto federale che non si possa far distinzione (GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 1979, pagg. 74/75), alla condizione, beninteso, che la violazione del diritto federale apra la via del ricorso di diritto amministrativo, il che appunto non si verifica, come s'è detto, per le disposizioni della LPT qui invocate. III. (Motivi di irricevibilità per entrambi i rimedi)
IV. Ricorso di diritto amministrativo

4. a) La LPA è entrata il vigore il 1o gennaio 1985, posteriormente quindi alla decisione del Consiglio di Stato (11 dicembre 1984), ma anteriormente alla decisione qui impugnata del Tribunale amministrativo (31 maggio 1985) nonché al presente giudizio. Come il Tribunale federale ha già rilevato - analogamente a quanto è avvenuto per la legge sulla protezione delle acque contro l'inquinamento (LCIA - cfr. DTF 99 Ib 152 /153 consid. 1, DTF 99 Ia 125 consid. 9) e contrariamente a quanto è stato deciso per la LPT (cfr. DTF 106 Ib 326 /327 consid. 2 e rif.) - le disposizioni della LPA sono immediatamente applicabili ai procedimenti non ancora conclusi al momento della loro entrata in vigore e ciò, in linea di principio, nonostante che il Consiglio federale non abbia ancora emanato talune ordinanze legislative o d'applicazione (DTF 112 Ib 42 segg. consid. 1c, 46 segg. consid. 4, 306 segg. consid. 12e, 548 consid. 1b).

Per quanto riguarda l'esame dell'impatto ambientale, qui in discussione, l'art. 9 cpv. 1 frase 2 LPA prevede che il Consiglio federale stabilisce la lista degli impianti sottoposti a tale esame. La relativa ordinanza non è tutt'ora stata emanata. Questa circostanza è stata ritenuta irrilevante dal Tribunale federale per quanto riguarda gli stand di tiro comunali (DTF 112 Ib 40 segg.), le piazze d'armi (DTF 112 Ib 306 segg.), le strade nazionali (DTF DTF 112 Ib 548 consid. 1b), perché dal Messaggio del Consiglio federale (FF 1979 III 751) o dai dibattiti parlamentari (Boll.Uff. CN 1982 pag. 370, intervento del Consigliere federale Hürlimann) risultava con chiarezza che i suddetti impianti devono senz'altro sottostare all'esame di compatibilità ambientale. Nel caso che ne occupa, dalle dichiarazioni fatte dal Consigliere federale (loc.cit.) risulta che all'esame dell'art. 9 LPA

saranno assoggettati tra l'altro "Grossparkhäuser", cioè grandi autosili. Ora, si può certo argomentare che la stazione di distribuzione di carburanti è connessa, sia spazialmente sia dal punto di vista dell'esercizio, con l'autosilo della Depauto S.A., e che essa è suscettibile di concorrere alla formazione degli inquinamenti ambientali che questo provoca o può provocare, e trarne legittimamente la conclusione che il suo potenziamento si confonde con una modificazione dell'autosilo stesso, soggetta come tale all'esame dell'impatto ambientale (cfr. art. 9 cpv. 1, frase 1 LPA). Tuttavia, può apparire incerto se l'autosilo della Depauto S.A. debba esser considerato "grande" ai sensi della predetta dichiarazione del Consiglio federale: per ciò fare, occorre attendere le precisazioni che saranno contenute nell'ordinanza legislativa del Consiglio federale, il cui progetto è attualmente sottoposto alla procedura di consultazione (tale progetto d'ordinanza assoggetta all'esame autosili e parcheggi con più di 500 posti; tendenze sussistono tanto per la diminuzione quanto per l'aumento di tale limite, rispettivamente per una differenziazione legata all'ubicazione dell'impianto). Non v'è quindi motivo per il Tribunale federale, contrariamente ai casi che si sono menzionati, di intervenire in applicazione analogetica dell'art. 1 cpv. 2 CC, precedendo l'autore dell'ordinanza legislativa. Se ne deve concludere che - almeno allo stadio attuale - l'art. 9 LPA non può senz'altro applicarsi all'autosilo della resistente. La censura ricorsuale per cui la procedura formale d'esame dell'impatto ambientale di cui all'art. 9 LPA non sarebbe stata applicata non è quindi fondata. Ciò trae seco la reiezione del

ricorso di diritto amministrativo, in quanto fondato sulla predetta disposizione. b) Ciò non significa comunque che degli intendimenti e delle finalità generali della protezione dell'ambiente si debba fare astrazione nell'esame del caso. La LPT stessa, infatti, comanda di tener conto delle esigenze dell'ambiente, in ossequio al mandato costituzionale dell'art. 24septies Cost. (art. 1 cpv. 2 lett. b LPT: "Creare e conservare insediamenti accoglienti"; art. 3 cpv. 3 lett. b: "Preservare per quanto possibile i luoghi destinati all'abitazione da immissioni nocive o moleste come l'inquinamento dell'aria, il rumore e gli scotimenti"). Come rileva il Consiglio federale nel Messaggio del 31 ottobre 1979 sulla LPA, anche la LPT si annovera fra le leggi che servono alla protezione dell'ambiente, anche se quest'ultima costituisce solo uno degli aspetti della pianificazione, la quale ha un compito globale e verte sull'insieme e sulla determinazione dell'evoluzione locale auspicata: ma la pianificazione serve benissimo per impedire tempestivamente indesiderati sviluppi ed inquinamenti, mediante la delimitazione dello spazio e l'apprestamento delle condizioni nel quadro della protezione dell'ambiente (Messaggio, FF 1979 III 729). Tali elementi dovranno esser considerati nel giudizio sul ricorso di diritto pubblico. c) Ci si deve d'altronde chiedere se il ricorso - nella misura in cui espressamente si riferisce all'art. 1 cpv. 2 LPA e per il resto implicitamente pretende violate altre disposizioni materiali di quella legge - non vada trattato come ricorso di diritto amministrativo. Si pone in quest'ambito il problema delle relazioni intercorrenti fra gli art. 54 e 55 LPA e l'art. 34 LPT. aa) Per la soluzione che ammette la proponibilità del ricorso di diritto amministrativo per violazione di tutte le disposizioni sostanziali della LPA si possono addurre tanto considerazioni di merito, quanto argomenti di procedura. Nel merito, si può argomentare che l'esame dell'impatto ambientale nel quadro di una procedura speciale, anche se non indipendente, è stato limitato con l'art. 9 LPA ad un certo numero di impianti - che "possono gravare notevolmente l'ambiente" (cpv. 1, prima frase) e sono elencati in una lista esaustiva da stabilire dal Consiglio federale (cpv. 1, ultima frase) - in ragione dei costi elevati e degli aggravi amministrativi che tale procedura speciale comporta tanto per l'ente pubblico quanto per l'imprenditore, ma non certo per fornire ai proprietari più modesti una "licenza di inquinare"

né per liberare l'autorità dall'obbligo di vegliare in ogni caso all'applicazione delle norme materiali della legge. Dal punto di vista procedurale, poi, si può addurre che per i rimedi giuridici l'art. 54 cpv. 1 LPA dichiara retta la procedura di ricorso dalle leggi sulla procedura amministrativa e sull'organizzazione giudiziaria, con la sola riserva delle norme procedurali derogatorie applicabili in virtù dell'art. 41 cpv. 2 LPA: e ciò a differenza dell'art. 34 LPT che ha inteso escludere - tranne le due eccezioni viste sopra - il ricorso di diritto amministrativo per far luogo soltanto a quello di diritto pubblico. D'altronde, l'ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo è stata riconosciuta come pacifica - senza particolare esame - trattandosi dell'applicazione dell'art. 10 LPA (sentenza dell'11 marzo 1987 in re Oltner Lagerhaus c. Einwohnergemeinde Olten). Analogo trattamento dovrebbe quindi esser riservato ad altre disposizioni della LPA, segnatamente all'art. 11. bb) Per la soluzione contraria si potrebbe argomentare che nella misura in cui l'art. 34 LPT, quale legge posteriore speciale, esclude il ricorso di diritto amministrativo per lasciar posto soltanto a quello di diritto pubblico, esso sostituisce l'art. 97 OG (cfr. DFGP/UPT, Commento LPT, n. 2 all'art. 34) o, se si vuole, che esso si aggiunge ai casi d'esclusione enumerati agli art. 99 a 102 OG, prevedendo tuttavia espressamente il ricorso di diritto pubblico in luogo del ricorso amministrativo al Consiglio federale. Rinviando pertanto all'OG e alla PA, l'art. 54 LPA riserverebbe, secondo questa interpretazione, l'art. 34 LPT. Si potrebbe aggiungere che il legislatore, nell'introdurre la possibilità per le organizzazioni nazionali di avvalersi del ricorso di diritto amministrativo (art. 55 LPA), l'ha espressamente e volutamente limitata ai casi in cui sono in gioco impianti soggetti all'esame dell'impatto ambientale di cui all'art. 9, e concluderne che non v'è motivo di trattar meglio il vicino. Sennonché questo argomento perde però peso, ove si avverta che all'art. 56 cpv. 1 LPA il legislatore ha previsto la facoltà del Dipartimento federale dell'interno di avvalersi indistintamente del ricorso di diritto amministrativo (risp. del ricorso amministrativo al Consiglio federale) contro tutte le decisioni cantonali d'ultima istanza fondate (o che si sarebbero dovute fondare) sulla LPA e le sue disposizioni esecutive. Ora, parrebbe escluso riconoscere all'imprenditore privato, rispettivamente al vicino toccato dalla decisione cantonale (art. 103 lett. a OG) minori diritti di quanti ne competono all'autorità. Sembra quindi che la soluzione prevista sub aa) debba prevalere.

cc) Questo delicato problema non ha tuttavia bisogno d'esser risolto compiutamente nel caso concreto. Infatti - come ancora si vedrà - anche la via più stretta del ricorso di diritto pubblico consente di giungere in casu ad una soluzione favorevole per il ricorrente, alla quale condurrebbe evidentemente anche la via più larga del ricorso di diritto amministrativo. V. Ricorso di diritto pubblico

5. Il ricorrente scorge un diniego di giustizia nella circostanza che il Tribunale amministrativo ha ritenuto che solo la (negata) autorizzazione cantonale fosse oggetto del litigio, la licenza edilizia comunale non essendo impugnata. a) Nel sistema del diritto edilizio ticinese, l'autorizzazione edilizia richiesta dall'art. 22 LPT consta della licenza edilizia comunale, rilasciata dal Municipio, e dell'autorizzazione cantonale, rilasciata dal Dipartimento delle pubbliche costruzioni. Per semplificare la procedura ricorsuale ed impedire abusi, la legge edilizia prevede che i due permessi, ancorché di date diverse, sono comunicati contemporaneamente, tramite l'autorità comunale, al richiedente ed agli opponenti, e che prima che entrambi siano divenuti definitivi, i lavori non si possono iniziare (art. 39, 43 a 49 LE; cfr. la sentenza del 20 febbraio 1987 in re Comune di Sonogno, consid. 3a). b) Questa procedura è stata ossequiata nel caso in esame ed entrambi i permessi sono stati notificati contemporaneamente a Galli. Come risulta dalla decisione 11 dicembre 1984 del Governo, Galli ha impugnato entrambe queste decisioni. Certo, il Consiglio di Stato non si è pronunciato espressamente sul ricorso di Galli in quanto rivolto contro la licenza comunale. Ma ciò non era necessario. Infatti l'Esecutivo cantonale, giunto alla determinazione di annullare la decisione del Dipartimento con l'ingiunzione di pronunciarsi nuovamente alla scadenza della zona di pianificazione, ha implicitamente ritenuto che tale annullamento aveva per effetto di paralizzare l'applicabilità della licenza edilizia comunale sino a tale termine, trascorso il quale esso si sarebbe pronunciato di nuovo su impugnativa di uno dei due contendenti ed avrebbe nel contempo esaminato anche le rimanenti obiezioni di Galli contro la licenza edilizia comunale, la cui efficacia era per legge sospesa. Ne consegue che il Tribunale amministrativo, giunto alla conclusione che la decisione del Consiglio di Stato dovesse

esser

BGE 113 Ib 376 S. 387

parzialmente annullata con ripristino parziale dell'autorizzazione del Dipartimento, avrebbe dovuto rinviare la causa al Governo per decidere sul ricorso di Galli contro la licenza edilizia comunale, o quantomeno pronunciarsi esso stesso in proposito. Non avendo fatto uso di nessuno dei capi di questa alternativa, il Tribunale amministrativo ha lasciato inevaso il gravame rettamente proposto al Consiglio di Stato da Galli contro la licenza comunale, ed ha consentito alla qui resistente di utilizzarla insieme con quella cantonale per la messa in esercizio dell'impianto di distribuzione già costruito nel frattempo. Ciò facendo, l'istanza cantonale è caduta in un diniego di giustizia formale.

6. a) Il ricorrente rimprovera poi al Tribunale amministrativo di aver arbitrariamente fatto astrazione, per il suo giudizio, dei lavori già eseguiti dalla Depauto S.A. sulla scorta delle licenze edilizie comunali conseguite in via di semplice notifica ("aiuola spartitraffico", "locale cassa con deposito"). Anche questa censura merita accoglimento. Certo, le licenze edilizie comunali concesse nella forma della semplice notifica sono divenute definitive ed hanno acquistato forza di cosa giudicata in virtù della sentenza del 7 maggio 1984 del Tribunale amministrativo. Ma ciò non giova alla Depauto S.A. La forza di giudicato di queste licenze comunali si estende e può estendersi infatti solo a quanto la Depauto S.A. aveva richiesto, e, rispettivamente, il Municipio accordato, cioè alla formazione di un "aiuola spartitraffico" tra i posteggi e la preesistente stazione di rifornimento, rispettivamente alla creazione di un "locale cassa con deposito". Ora, come il ricorrente a giusta ragione rileva e come è chiaramente dimostrato dalla documentazione fotografica negli atti e dagli stessi piani prodotti, la resistente non ha affatto costruito un'aiuola (cioè "una piccola area di terreno coltivata a fiori", ZINGARELLI, Nuovo vocabolario della lingua italiana; una "porzione di terreno in cui si coltivano secondo un certo disegno fiori e piante d'ornamento", DEVOTO-OLI, Dizionario) e neppure essa ha costruito uno spartitraffico tra la primitiva stazione di rifornimento ed i posteggi. Essa ha in realtà costruito il basamento destinato ad accogliere, in ampliamento degli impianti esistenti, due nuovi distributori di benzina doppi, e munito dei supporti dei pilastri per il prolungamento della pensilina, basamento che è evidentemente stato provvisto di tutte le condutture necessarie all'alimentazione delle colonne nonché dei comandi elettrici. La stessa argomentazione vale per il locale "cassa con deposito", se si deve ammettere - come la ricorrente assevera senza esser

BGE 113 Ib 376 S. 388

smentito da una contestazione precisa della resistente né dalle altre risposte, e come non è contraddetto dagli atti - che in tale locale hanno trovato posto tutte le istallazioni elettriche di comando dell'ampliata stazione. D'altronde, risulta dai piani stessi della Depauto S.A. che una delle tre nuove colonne doppie è posata in facciata dell'esistente autosilo: ora, anche per tale colonna debbono esser stati creati, nell'ambito delle due precedenti "tappe" dei lavori, le condutture necessarie. È quindi manifesto che le opere eseguite in precedenza non corrispondono ai permessi municipali rilasciati dal Municipio di Chiasso per un"'aiuola" e un locale cassa, ed in tale misura esse non sono coperte dalla forza di cosa giudicata delle licenze stesse. L'asserzione della resistente Depauto S.A., che in risposta continua a parlare di "aiuola spartitraffico fra i posteggi esistenti e la stazione di servizio" rasenta la malafede e merita d'esser censurata dal Tribunale federale. In realtà, i lavori effettuati subito prima e quelli contemplati nella domanda inoltrata al Municipio il 24 ottobre 1983 formano un unico complesso inscindibile, volto all'ampliamento della primitiva stazione di distribuzione dei carburanti. Che un simile impianto sia soggetto all'obbligo di ottenere un'autorizzazione già in virtù dell'art. 22 LPT, disposi-

zione direttamente applicabile, è palese (DFGP/UPT, Commento LPT, n. 3, 6 segg. all'art. 22; ZIMMERLIN, Kommentar zum aargauischen Baugesetz, n. 2 a 9 al § 10), com'è manifesto che di esso fanno parte tutte le apparecchiature accessorie che ne assicurano il funzionamento (Commento citato, n. 7 all'art. 22).
Se ne deve concludere che il Tribunale amministrativo, omettendo di considerare l'ampliamento dell'esistente impianto di distribuzione dei carburanti nel suo complesso e limitando il suo giudizio alla "posa" delle colonne vere e proprie, ha ristretto in modo insostenibile il fondamento fattuale del suo giudizio. Anche sotto tale profilo, quindi, l'art. 4 Cost. è violato. b) Galli scorge un diniego di giustizia nella circostanza che il Tribunale amministrativo si è limitato a liquidare le sue censure circa l'inosservanza delle regole sulla polizia del fuoco con l'argomento che le pompe sorgono a più della distanza prescritta dalla sua casa. Come il ricorrente espone, egli non si era affatto lagnato dell'insufficienza della distanza dal suo stabile, ma dell'inosservanza delle distanze di sicurezza dell'impianto ampliato verso l'autosilo tuttora aperto e per riguardo al posteggio a pagamento cui la Depauto S.A. adibische lo stesso

piazzale, che funzionalmente fa parte dell'autosilo. Il Consiglio di Stato - che aveva accolto l'opposizione di Galli con riferimento semplicemente alla zona di pianificazione - non aveva motivo di occuparsi ulteriormente di queste censure, dopo esser giunto alla conclusione che la decisione dipartimentale andava annullata già per questa ragione ed il Dipartimento astretto a rendere una nuova decisione alla scadenza di tale zona. In situazione diversa versava il Tribunale amministrativo, dopo aver ritenuto che la zona di pianificazione in sé non potesse ostare alla semplice posa dei nuovi distributori. Esso non poteva limitarsi ad esaminare la questione della distanza dallo stabile di Galli, ma doveva pronunciarsi sulle altre critiche sollevate e relative all'inosservanza di prescrizioni di sicurezza per riguardo alle preesistenti installazioni della Depauto S.A. stessa e all'utilizzazione cui il fondo di questa è adibito. In questa omissione va pure ravvisato un diniego di giustizia.

7. Infine Galli rimprovera al Tribunale amministrativo diniego di giustizia formale e materiale per essersi scostato - limitatamente alla posa dei tre nuovi distributori - dal giudizio del Consiglio di Stato. Anche queste censure sono fondate. a) Come rettamente e espressamente rileva il Tribunale amministrativo stesso, mentre il Consiglio di Stato può sostituire il proprio apprezzamento a quello di un Dipartimento, esaminandone la decisione anche sotto il profilo dell'adeguatezza (opportunità), l'istanza giudiziaria cantonale può controllare solo l'applicazione del diritto, alla quale è parificato l'abuso o l'eccesso del potere di apprezzamento (cfr. art. 56 segg. LPAmm. per rapporto all'art. 61). Praticamente ciò significa che l'esercizio dell'apprezzamento può esser sindacato dall'istanza giudiziaria quando l'Esecutivo si è arrogato competenze che non gli spettano o ne ha fatto un uso insostenibile, privo di qualsiasi seria motivazione, sconfinando in sostanza nell'arbitrio. Ora, a torto il Tribunale amministrativo ha dichiarato addirittura insostenibile l'apprezzamento del Governo, secondo cui non solo la pensilina, ma anche la posa dei distributori supplementari contravvenivano alle finalità perseguite dalla zona di pianificazione. Il Consiglio di Stato, infatti, poteva con fondati argomenti scorgere nella posa di questi nuovi distributori e nella conseguente messa in esercizio un ampliamento della stazione di distribuzione intimamente connessa con l'autosilo, e concluderne in legittimo esercizio dell'apprezzamento

che questo si poneva in urto con le finalità della zona di pianificazione, che intende salvaguardare la pianificazione futura non solo sotto l'aspetto volumetrico, ma anche sotto quello dell'utilizzazione concreta dei fondi da essa abbracciati e delle attività imprenditoriali che vi devono o possono esser consentite. Ritenendo

insostenibile, cioè praticamente arbitraria, quest'opinione del Consiglio di Stato, il Tribunale amministrativo si è in realtà arrogato di rivedere l'adeguatezza della decisione governativa, cadendo nel diniego di giustizia. b) La decisione dell'ultima istanza cantonale non sfuggirebbe d'altronde alla censura del ricorrente nemmeno se si volesse ammettere che le competesse anche l'esame dell'adeguatezza della decisione governativa. L'art. 27 cpv. 1. LPT conferisce alla competente autorità cantonale il potere di stabilire delle zone di pianificazione per comprensori esattamente determinati se i piani d'utilizzazione mancano o devono esser modificati; l'art. 36 cpv. 2 LPT autorizza espressamente i Governi cantonali - in attesa dell'emanazione delle disposizioni cantonali necessarie all'applicazione della legge (cpv. 1) - ad emanare ordinamenti provvisionali, in particolare a stabilire zone di pianificazione. Il Consiglio di Stato ha provveduto a creare tale ordinamento provvisorio - che non costituisce soltanto una facoltà, ma un obbligo che rientra nel quadro dell'esecuzione del mandato costituzionale enunciato dall'art. 22quater Cost. e precisato nell'art. 36 cpv. 1 LPT - adottando il decreto esecutivo del 29 gennaio 1980 (DEPT), in cui ha legittimamente delegato al Dipartimento dell'ambiente la facoltà di allestire tali zone di pianificazione, riservandosi il ruolo d'autorità di ricorso (DTF 110 Ia 138 segg.). Per il centro cittadino di Chiasso, ciò è avvenuto, come si è visto, coll'adozione della zona di pianificazione controversa, tanto più indispensabile data la pratica carenza di ogni piano regolatore. Come si rileva dalla scheda che illustra tale zona di pianificazione, essa è intesa "a salvaguardare e rivitalizzare il tessuto edilizio esistente, qualificando, in pari tempo, le relazioni con le altre parti componenti il contesto urbanizzato del territorio comunale". Si precisa in detta scheda che "in tale zona, nonostante la presenza di numerose nuove costruzioni, gli aspetti tipologici della trama urbana hanno mantenuto le originarie caratteristiche di unitarietà, chiaramente rilevabili nelle parti edilizie tradizionali che compongono il vecchio borgo lungo via Bossi e via Lavizzari, e nelle parti edilizie attinenti allo sviluppo ed

alla ristrutturazione d'origine ottocentesca della città, lungo l'asse di Corso S. Gottardo". Gli effetti della zona sono quelli di vietare "la realizzazione di nuove costruzioni, di nuovi impianti, come pure la ricostruzione e l'ampliamento di edifici esistenti". Ammessi sono unicamente "gli interventi di manutenzione, riattazione e trasformazione di stabili esistenti, nonché la realizzazione di altri manufatti quali muri o eventuali corpi accessori... se non contrastano e non pregiudicano gli obiettivi della pianificazione specifica". Ora, la pianificazione non abbraccia solo il tipo e la volumetria degli stabili da erigere in una determinata zona, ma si estende propriamente all'utilizzazione della zona stessa, cioè al tipo delle attività, segnatamente le attività imprenditoriali che vi sono ammesse, ed alla loro coordinazione. Ora, è palese che lo stabilimento, rispettivamente il notevole ampliamento di una stazione di rifornimento di carburanti connessa con un autosilo costituisce un intervento suscettibile di rendere vano o più arduo il mantenimento di un vecchio borgo com'è quello delimitato da via E. Bossi e da via Lavizzari. Anche ad un profano, senza ricorso all'ausilio di perizie tecniche, non può sfuggire che l'autosilo già costituisce in sé un fattore di disturbo per il traffico che tale impianto per la sua stessa funzione convoglia nelle anguste vie del borgo storico, fiancheggiate dalle tipiche costruzioni a 2-3 piani che la documentazione fotografica illustra; una stazione di distribuzione di carburanti all'aperto, a questo connessa, non fa che incentivare detto traffico; per di più, essa ha effetti analoghi a quelli - ben noti quali origine di inquinamento fonico ed atmosferico - di un impianto semaforico, nella misura in cui comporta un arresto e una partenza supplementare, all'aperto, di parte degli utenti dell'autosilo stesso per motivo di rifornimento, rispettivamente di ulteriori clienti dei distributori. Se a questo si aggiunga che tra le colonne posate ve ne sono di quelle a funzionamento automatico e continuo, si deve concludere che l'attuato ampliamento degli impianti di distribuzione è suscettibile di incentivare anche il molesto traffico notturno, quand'anche l'autosilo non funzionasse durante la notte. A giusta ragione, poi, il ricorrente osserva che l'incentivazione dello smercio di carburanti - a cisterne invariate - comporta la maggior frequenza del loro riempimento, effettuato per mezzo di autobotti pesanti e notoriamente connesso con emissioni moleste e nocive per i vicini. L'affermazione della Depauto S.A., per cui l'aria del centro cittadino "non è quella che si può trovare in campagna, ma che nessuno ha mai

pensato di contestare il riempimento dei serbatoi di benzina dei distributori cittadini", è addirittura sconcertante: una situazione già precaria dal punto di vista abitativo non giustifica - per meri motivi economici - un'incentivazione degli inquinamenti, ma semmai la loro drastica riduzione. Tanto la LPT, quanto specialmente la LPA (art. 1 cpv. 2, art. 11) si fondano sull'elemento cardinale della prevenzione (Vorsorgeprinzip). In simili circostanze di fatto, l'affermazione dell'impugnata sentenza per cui i vincoli imposti dalla zona di pianificazione si attenuano gradualmente col progredire del tempo e la progressiva individuazione degli scopi urbanistici e la concretizzazione degli studi è insostenibile, poiché chiaramente in contrasto con i manifesti intendimenti di risanamento e di rivitalizzazione del borgo storico, che costituiscono la ragione stessa della zona di pianificazione e di cui sono premesse la riduzione delle fonti d'inquinamento esistenti e la prevenzione di rumore. L'autorità d'ultima istanza ha negletto di considerare che determinanti non sono certo l'ingombro volumetrico delle colonne di distribuzione e dei relativi impianti di alimentazione, bensì le conseguenze del potenziamento notevole dell'esercizio. Né vale obiettare, a tal proposito, che i distributori si possono agevolmente sopprimere successivamente: tale argomento neglige che l'autorizzazione di posa e di esercizio è suscettibile di creare delle situazioni acquisite che è poi impossibile o quantomeno arduo ridurre o sopprimere, per tacere del fatto che una situazione provvisoria che perdura per degli anni è parimenti inammissibile. D'altronde, l'istanza cantonale ha fatto un riferimento puramente formale al progredire degli studi pianificatori, senza manifestamente spingere l'indagine al loro risultato effettivo e concreto, il quale non può esser sicuramente andato nel senso che l'impugnata sentenza sottintende. Da uno studio commesso dallo stesso Comune di Chiasso a un gruppo di lavoro composto di specialisti e pubblicato nell'aprile del 1986 ("Studio sul problema dell'alloggio", arti grafiche Bernasconi S.A., Agno; autori dott. E. Gerosa, lic. oec. R. Denea, ing. Gianfranco Sciarini), si desume infatti che il troppo traffico costituisce il motivo di lamentela più importante (70% degli interpellati) nell'inchiesta demoscopica e si suggerisce la creazione di due zone pedonali, di cui una comprendente la zona trapezoidale sita fra Corso S. Gottardo, via L. Lavizzari, via S. Franscini e via E. Bossi, con l'esplicita proposta di trasformare l'attuale autosilo in parcheggio limitato agli utenti del quartiere ed ai suoi residenti, con il rispettivo adeguamento delle dimensioni per rispondere alle esigenze di questa

nuova funzione. Che l'istanza cantonale nella decisione impugnata ha manifestamente disatteso la funzione di prevenzione (Vorsorge) della zona di pianificazione, e con ciò trascurato che la prevenzione è uno dei cardini tanto della pianificazione del territorio, quanto della legge federale sulla protezione dell'ambiente, è palese. Ciò costituisce lesione di un principio fondamentale e conseguentemente violazione dell'art. 4 Cost.

8. (Spese processuali)

Dispositiv

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:
Il ricorso di diritto amministrativo è respinto; il ricorso di diritto pubblico è ammesso, nella misura in cui è ricevibile, e la decisione impugnata è annullata.