

[AZA 0/2]

1P.804/2000

I CORTE DI DIRITTO PUBBLICO

11 aprile 2001

Composizione della Corte: giudici federali Aemisegger, presidente della Corte e vicepresidente del Tribunale federale, Catenazzi e Foglia, supplente. Cancelliere: Albertini.

Visto il ricorso di diritto pubblico del 20 dicembre 2000 presentato dalla A. _____ S.A., Riazzino, patrocinata dall'avv. Mauro von Siebenthal, Locarno, contro la decisione emanata il 9 novembre 2000 dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino nella causa che oppone la ricorrente a B. _____, C. _____, D. _____ e E. _____, tutti in Ascona e componenti la Comunione ereditaria fu X. _____, Ascona, patrocinati dall'avv. D. _____, Locarno, al Comune di Ascona, rappresentato dal Municipio, e al Consiglio di Stato del Cantone Ticino, in materia di licenza edilizia per la costruzione di uno stabile ad uso abitativo con autofficina;
Ritenuto in fatto :

A.- Il 1° settembre 1999 la A. _____ S.A. ha inoltrato al Municipio di Ascona una domanda di licenza edilizia per la costruzione di uno stabile sul mappale n. YYY RFD di Ascona, inserito nella zona residenziale semi-intensiva R3 del piano regolatore. Il progettato edificio, di quattro piani, prevede al piano terreno un'autofficina con dieci stalli di lavoro, un locale ufficio e ricezione clienti e un vano magazzino, e ai due piani superiori sei appartamenti duplex, disposti attorno a uno spazio centrale di 150 m2 per esposizione; al piano interrato sono previsti un'autorimessa per sei veicoli, un locale tecnico, un rifugio, cantine, spogliatoi e servizi.

Il 12 gennaio 2000 il Municipio di Ascona ha concesso alla A. _____ S.A. la licenza edilizia e respinto le opposizioni contro il suo rilascio, formulate da B. _____, C. _____, D. _____ e E. _____, proprietari in comunione ereditaria dei fondi n. WWW e ZZZ, situati nelle immediate vicinanze della particella dell'istante.

B.- Gli oppositori sono quindi insorti al Consiglio di Stato del Cantone Ticino, il quale, con decisione del 21 giugno 2000, ne ha respinto il ricorso. Esso ha ritenuto la costruzione di un'autofficina compatibile con la funzione mista della zona (residenziale con possibilità di inserire contenuti commerciali); ha inoltre respinto le censure riferite all'indice di sfruttamento e ai vincoli per area di svago.

C.- Adito dagli eredi fu X. _____, il Tribunale amministrativo del Cantone Ticino, mediante sentenza del 9 novembre 2000, ne ha accolto l'impugnativa e annullato sia la decisione governativa sia la licenza edilizia. I Giudici cantonali non hanno condiviso la qualifica attribuita dall' Esecutivo comunale, e confermata da quello cantonale, all' autofficina oggetto della licenza edilizia: a loro parere essa configura una destinazione non già commerciale, ma di tipo artigianale, ciò che rende il suo insediamento non conforme alla zona. Per il resto, la Corte cantonale ha respinto le ulteriori censure: ha accertato che il fondo dedotto in edificazione non è gravato da vincoli di piano di quartiere, e che l'indice di sfruttamento, così come il dimensionamento dell'area verde e quella di svago per i bambini, rientrano nei limiti stabiliti dalle norme.

D.- La A. _____ S.A. impugna questa sentenza con un ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale, chiedendo di annullarla. Rimprovera alla Corte cantonale un'applicazione arbitraria del diritto comunale nonché la violazione dei principi dell'autonomia comunale e della legalità.

E.- Il Tribunale cantonale amministrativo rinuncia a presentare osservazioni, confermandosi nella propria sentenza.

Il Consiglio di Stato e il Municipio di Ascona si rimettono al giudizio del Tribunale Federale. B. _____, C. _____, D. _____ e E. _____ chiedono la conferma del giudizio impugnato.

Considerando in diritto :

1.- La sentenza del Tribunale amministrativo è una decisione finale di ultima istanza cantonale (art. 21 della legge edilizia del Cantone Ticino, del 13 marzo 1991 [LE]), impugnabile con un ricorso di diritto pubblico per pretesa violazione dei diritti costituzionali dei cittadini (art. 84 cpv. 1 lett. a OG e 86 cpv. 1 OG). La legittimazione della ricorrente (art. 88 OG), proprietaria del fondo oggetto del litigio, è pacifica (art. 88 OG). Il ricorso, tempestivo (art. 89 cpv. 1 OG), è quindi, di principio, ricevibile.

2.- a) Il Tribunale cantonale amministrativo ha osservato che il piano regolatore del Comune di Ascona suddivide il territorio in dodici zone di utilizzazione, che si differenziano per l'intensità dello sfruttamento del suolo, e rilevato che solo due zone sono riservate esclusivamente agli insediamenti residenziali; altre sei, tra cui la zona residenziale semi-intensiva R3 qui in esame, consentono, oltre all'uso abitativo, anche l'insediamento di contenuti commerciali, mentre alle attività produttive non moleste o poco moleste è riservata la zona artigianale, dalla quale sono di principio escluse le costruzioni ad uso abitativo.

La Corte cantonale ha poi rilevato che le norme di attuazione del piano regolatore di Ascona (NAPR), segnatamente l'art. 44 relativo alla zona R3, non precisano natura e caratteristiche delle utilizzazioni rientranti nella nozione di contenuti commerciali. Essa li ha negati all'autofficina litigiosa, procedendo a un'interpretazione delle norme. Secondo i Giudici cantonali, l'esercizio di una siffatta officina non sarebbe equiparabile a un'attività commerciale, perché non incentrata sulla compravendita di beni; essendola sulla fornitura di prestazioni lavorative, di tipo manuale con l'ausilio di appositi strumenti, finalizzate alla manutenzione e al ripristino dell'efficienza dei veicoli, l'attività dell'autofficina rientra piuttosto, secondo la Corte cantonale, nella nozione di attività artigianale, confermata dai dieci stalli di lavoro, e incompatibile nella zona R3. In questo contesto i Giudici cantonali hanno ritenuto privo di rilievo il fatto che all'autofficina è annessa un'attività di compravendita di autoveicoli, qualificabile come attività commerciale, e che l'insediamento previsto è poco molesto: siccome l'art. 44 NAPR non fa alcun riferimento al grado di molestia delle attività ammissibili, essi hanno escluso che al concetto di contenuti commerciali possa essere attribuito un significato estensivo, comprendente anche le attività artigianali. La Corte cantonale ha quindi concluso che l'autofficina non poteva essere autorizzata poiché contraria al principio della conformità di zona sancito dall'art. 22 cpv. 2 lett. a LPT.

b) L'insorgente rimprovera alla Corte cantonale di essere incorsa nell'arbitrio e di avere leso l'autonomia comunale. A suo avviso, l'edificazione di un'autofficina nell'ambito del progetto edilizio litigioso è conforme all'utilizzazione prevista nella zona, anche perché non genera ripercussioni negative dal profilo della molestia sugli insediamenti abitativi ivi situati. D'altra parte, l'assenza di vincoli relativi alle immissioni foniche avrebbe dovuto condurre i Giudici cantonali a consentire l'attività in parola, non sussistendo una base legale che la vieti.

3.- a) La ricorrente fa valere, accessoriamente alla censura d'arbitrio, una violazione dell'autonomia comunale, ciò che le è in concreto consentito (DTF 119 la 214 consid. 2c e rinvii): la ravvisa nel fatto che la Corte cantonale, prevaricando il potere d'esame di cui dispone, ha imposto, in contrasto con quello del Comune, il proprio punto di vista in materia di diritto comunale autonomo. La legislazione ticinese riconosce al Comune un'autonomia tutelabile in materia di polizia edilizia e di pianificazione territoriale (DTF 120 la 203 consid. 2a e rinvii, 103 la 468 consid. 2; RDAT 1998 I n. 35 pag. 133 consid. 2), sicché lo spazio di apprezzamento di cui beneficia l'autorità comunale nell'interpretazione delle sue norme nei surriferiti campi è, effettivamente, assai ampio. Alla luce delle censure ricorsuali è tuttavia escluso che il Tribunale federale, nel contesto litigioso, esamini liberamente la sentenza impugnata: il quesito di sapere se, nel caso specifico, l'autonomia comunale sia stata lesa, si confonde pertanto con l'esame dell'interpretazione e dell'applicazione del diritto comunale, che il Tribunale federale, per prassi costante, vaglia sotto il profilo ristretto dell'arbitrio (DTF 120 la 203 consid. 2a, 120 Ib 207 consid. 2, 116 la 52 consid. 2a; RDAT 1998 I n. 35 pag. 133 consid. 2; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2a ed., Berna 1994, pag. 190).

b) L'art. 9 Cost. sancisce il diritto d'ognuno d'essere trattato senza arbitrio. Una decisione è arbitraria quando violi manifestamente una norma o un principio giuridico chiaro e indiscusso, si trovi in contraddizione palese con la situazione effettiva, o contrasti in modo intollerabile con il sentimento di giustizia e di equità (sulla nozione di arbitrio: DTF 125 I 166 consid. 2a, 124 I 310 consid. 5a e relativi riferimenti). L'arbitrio non può essere ravvisato nel semplice fatto che un'altra soluzione, diversa da quella adottata dall'Autorità cantonale, sia immaginabile o addirittura preferibile. L'annullamento del giudizio querelato si giustifica unicamente se esso è arbitrario nel suo risultato e

non solo nella sua motivazione (DTF 124 I 310 consid. 5a, RDAT 2000 I n. 48 pag. 478 consid. 4c/aa e relativi rinvii). Discende da queste considerazioni che anche un'interpretazione scorretta, o comunque opinabile, di un disposto normativo non è forzatamente arbitraria: per essere definita tale, l'interpretazione errata deve esserlo in modo manifesto e riconoscibile a prima vista. Nell'ambito di un ricorso di diritto pubblico per arbitrio, il Tribunale federale esamina unicamente se l'applicazione del diritto cantonale o comunale

attuata dalla Corte cantonale sia oggettivamente sostenibile, ritenuto che il significato di una norma deve essere inteso anzitutto nella sua accezione letterale (DTF 126 II 71 consid. 6d, 124 II 265 consid. 3a e rispettivi richiami). Da un testo chiaro è lecito scostarsi solamente quando travisi lo scopo o la portata della disposizione, o non ne renda il vero senso, implicando effetti estranei agli intendimenti del legislatore, al concetto di giustizia o alla parità di trattamento (DTF 126 II 71 consid. 6d, RDAT 1998 I n. 35 pag. 133 consid. 2 e riferimenti).

c) aa) L'autofficina è prevista in una zona definita dal piano regolatore di Ascona come "zona residenziale semi-intensiva R3". Secondo l'art. 44 lett. a NAPR in questa zona "è concessa l'edificazione di costruzioni a più appartamenti ripartiti su 3 piani abitabili, con possibilità di inserimento di contenuti commerciali". La Corte cantonale ne ha dedotto che le attività diverse da un'attività mercantile, nella quale il tratto saliente è dato dalla compravendita di beni, non sono ammesse in tale zona. Di conseguenza, ha reputato non conforme alla funzione della zona R3 la prevista realizzazione di un'autofficina, che implica un'attività tuttora caratterizzata da prestazioni lavorative effettuate manualmente dai meccanici, con l'aiuto di appositi strumenti, sui veicoli da riparare o da controllare; tale attività non può pertanto essere assimilata a quella definita dal disposto citato come attività commerciale.

Questa deduzione contrasta con quella del Comune di Ascona, a cui la legislazione ticinese riconosce in materia di polizia edilizia e di pianificazione territoriale, come s'è visto, un ampio margine d'apprezzamento. Tuttavia, non può dirsi che, in concreto, questo spazio - o l'autonomia comunale che lo consacra - sia stato violato, né che la decisione impugnata risulti arbitraria dal profilo dell'interpretazione e dell'applicazione del diritto comunale.

bb) Secondo la ricorrente la gestione di un'autofficina, in quanto attività di fornitura di servizi, deve rientrare nella nozione di contenuti commerciali ai sensi dell'art. 44 NAPR: a suo parere, tale concetto non deve limitarsi ad includere le sole attività mercantili, ma deve riferirsi anche a quelle legate al cosiddetto settore terziario dell'economia. D'altra parte, a suo avviso, l'esercizio di un'autofficina non rientra nelle attività di tipo artigianale, poiché non contempla la produzione di beni su piccola scala, ed è comunque un'attività compatibile con le costruzioni abitative realizzate nella zona, in quanto poco molesta, e quindi tollerabile in zona residenziale.

La critica è infondata. L'art. 44 NAPR prescrive esplicitamente che nella zona residenziale semi-intensiva R3 è consentito, nell'ambito di edificazioni abitative, unicamente l'inserimento di "contenuti commerciali". D'altro canto, è vero che il piano regolatore di Ascona e le sue norme di attuazione non definiscono ulteriormente le caratteristiche di simili contenuti commerciali. Nondimeno, la Corte cantonale ha ritenuto, senz'arbitrio, di potere ricostruire la natura e le caratteristiche di tali contenuti fondandosi sulle finalità generali del piano regolatore e su quelle specifiche attribuite alla zona artigianale, introdotta nel 1992 proprio per sopperire alla mancanza di una zona destinata ad accogliere le attività di questo specifico ramo dell'economia, dalla quale sono di principio escluse le costruzioni ad uso abitativo (art. 46 NAPR).

Certo, la gestione di un'autofficina come quella in rassegna contempla anche lo svolgimento di attività tipicamente commerciali, come la compravendita di automobili e la loro esposizione al pubblico. Sennonché, il fulcro di una simile attività è indubbiamente la fornitura di prestazioni lavorative, effettuate sui veicoli dei clienti, sottoposti, nell'ambito della specifica attività aziendale, a riparazioni o a controlli. E questo configura un tipo di prestazione lavorativa caratterizzata, per l'essenziale - e allo stato attuale della tecnica - dalla manualità. Per di più, essa è offerta, nel progetto contestato, in una dimensione non indifferente, se solo si pensi al fatto che sono previsti dieci stalli di lavoro destinati al servizio di manutenzione e di riparazione dei veicoli. Non è pertanto arbitrario ritenere che l'esercizio di un'autofficina sia qualificabile come attività artigianale e non commerciale. Del resto, al termine "commercio", la lingua italiana fa corrispondere precisamente quel tipo di attività economica consistente nello scambio di prodotti, in natura o contro denaro (Giacomo Devoto/Gian Carlo Oli, Il dizionario della lingua italiana, Firenze 1995, pag. 437). Tale accezione escluderebbe, di per sé, ogni altro

tipo di attività. A questo proposito la garanzia costituzionale della libertà economica non è d'ausilio interpretativo, poiché il diritto della pianificazione e quello edilizio si rivolgono agli aspetti tecnico-

spaziali di queste attività, mentre il precetto citato è volto alla tutela dell'attività economica in quanto tale (Alexander Ruch, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/ Ruch [editori], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zurigo 1999, n. 76 ad art. 22 LPT).

cc) Secondo l'art. 22 cpv. 2 lett. a LPT l'autorizzazione a costruire edifici o impianti è rilasciata solo se essi sono conformi alla funzione prevista per la zona di utilizzazione. In virtù del diritto federale, il compito di differenziare la zona edificabile incombe al diritto cantonale e quindi agli enti pubblici incaricati della pianificazione locale. Spetta quindi alle autorità incaricate di compiti pianificatori stabilire l'utilizzazione dello spazio disponibile all'interno della zona edificabile, secondo i bisogni della collettività (Alexandre Flückiger, in: Commentario cit. , n. 11 ad art. 15 LPT). Rientrano in tale facoltà sia la competenza di stabilire l'intensità dell' utilizzazione consentita sia quella di descrivere i tipi di utilizzazione: di conseguenza, la conformità di zona di un edificio è quella che corrisponde al criterio adottato dal pianificatore locale (Ruch, in: Commentario cit. , n. 70 ad art. 22 LPT).

Nel caso in esame, il Comune di Ascona ha limitato l'edificabilità della zona in rassegna alle abitazioni e alle costruzioni con "contenuti commerciali". Con ciò, risulta difficile dubitare, da un punto di vista pianificatorio, di una sua precisa volontà intesa a circoscrivere le attività economiche insediabili nella zona residenziale a una bene identificata cerchia, ossia solo a quelle commerciali, dalle quali, come s'è visto, non è arbitrario eccettuare l'esercizio di un'autofficina. Si può poi osservare che anche la dottrina e la prassi tendono a escludere dalla zona edificabile l'esercizio di una carrozzeria per autoveicoli, siccome non rispondente al criterio della copertura dei bisogni primari degli abitanti o di quello della tipicità dell'insediamento di quartiere (Ruch, in: Commentario cit. , n. 75 ad art. 22 LPT; Leo Schürmann/Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 3a ed., Berna 1995, pag. 137, e relativi rinvii giurisprudenziali).

È poi prassi diffusa, nella pianificazione locale e cantonale, differenziare tra zone commerciali e altre zone, definite artigianali o industriali. Il riferimento a tali distinzioni non può quindi che rinviare all'identificazione di caratteristiche differenti delle attività così definite.

Nel piano regolatore di Locarno, ad esempio, è qualificata "zona commerciale" quella in cui si trovano "negozi, ristoranti, grandi mercati di vendita", rispettivamente quella in cui si aprono "negozi, ristoranti, bar, ecc. " (v. RDAT 1998 II n. 16 pag. 58). Ma anche nei piani ove le zone di utilizzazione consentono lo svolgimento sia di attività commerciali che di altre di tipo artigianale o industriale, l'attività configurabile come artigianale è definita diversamente da quella puramente commerciale: un laboratorio di restauro di mobili antichi, in cui sono installati anche pochi macchinari e occupati pochi dipendenti, è qualificato come attività artigianale, e non come commerciale (cfr. RDAT 1996 II n. 28 pag. 94).

dd) Il giudizio impugnato resiste alla censura di arbitrio anche in quanto abbia escluso che la distinzione fra contenuto commerciale ed altri contenuti di tipo economico - voluta dalle norme di attuazione del piano regolatore di Ascona - dipenda dal grado di molestia delle attività consentite nella zona residenziale semi-intensiva. In considerazione dell'accezione voluta dal pianificatore comunale, non è arbitrario ritenere che l'art. 44 NAPR disciplini, in modo preciso, le attività tollerabili, ossia solo quelle commerciali, indipendentemente dal grado di molestia ad esse connesso. Di conseguenza, in assenza di qualsiasi riferimento al criterio della molestia, la Corte cantonale poteva considerare che l'adozione della tesi ricorsuale avrebbe condotto al risultato incongruente di consentire lo svolgimento di qualsiasi attività di tipo imprenditoriale.

E ciò, invece, è precisamente quanto la normativa edilizia comunale non persegue. Il Tribunale cantonale amministrativo non è pertanto incorso nell'arbitrio, né dal profilo dell'interpretazione e applicazione dell'art. 44 NAPR né nell'esercizio del suo potere d'esame.

d) Da quanto esposto discende che l'insediamento di un'autofficina in una zona riservata ad attività con contenuto commerciale non soddisfa il criterio della conformità di zona, sancito dall'art. 22 cpv. 2 lett. a LPT.

Ne consegue che anche l'ulteriore censura della ricorrente, secondo cui la decisione di vietare tale attività sarebbe priva di una base legale sufficiente, è infondata.

4.- Per le ragioni esposte il ricorso dev'essere respinto. Le spese seguono la soccombenza (art. 156 cpv. 1 OG). La ricorrente rifonderà alle controparti private, che si sono avvalse del patrocinio di un legale, un'indennità per ripetibili della sede federale (art. 159 cpv. 1 OG).

Per questi motivi

il Tribunale federale

pronuncia :

1. Il ricorso è respinto.

2. La tassa di giustizia di fr. 3000.-- è posta a carico della ricorrente, la quale rifonderà a B._____, C._____, D._____, e a E._____ un'indennità complessiva di fr. 1000.-- a titolo di ripetibili della sede federale.

3. Comunicazione ai patrocinatori delle parti, al Municipio di Ascona, al Consiglio di Stato e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Losanna, 11 aprile 2001 MDE

In nome della I Corte di diritto pubblico
del TRIBUNALE FEDERALE SVIZZERO:
Il Presidente, Il Cancelliere