

# BGer 1C 492/2022 vom 12. September 2023

Bundesgericht, 2023-09-12, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_492\\_2022](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_492_2022)

FR: TF 1C 492/2022 du 12 septembre 2023

IT: TF 1C 492/2022 del 12 settembre 2023

## Regeste

Domanda di costruzione per edificio fuori zona edificabile (EFZ) | Pianificazione territoriale e diritto pubblico edilizio

## Erwägungen

### E. 1.1

Presentato tempestivamente contro una decisione finale dell'ultima istanza cantonale, che ha negato il rilascio della licenza edilizia richiesta, il ricorso in materia di diritto pubblico è ammissibile sotto il profilo degli art. 82 lett. a, 86 cpv. 1 lett. d, 90 e 100 cpv. 1 LTF (quest'ultimo in relazione con l' art. 46 cpv. 1 lett. b LTF ). La legittimazione di A. \_\_\_\_\_ a ricorrere giusta l' art. 89 cpv. 1 LTF è data.

### E. 1.2

Il Tribunale federale applica d'ufficio il diritto ( art. 106 cpv. 1 LTF ). Non è vincolato né agli argomenti sollevati nel gravame né ai considerandi della precedente istanza. Esso può accogliere il ricorso sulla base di un motivo non invocato, rispettivamente respingerlo con una motivazione diversa da quella addotta dalla precedente istanza ( DTF 143 V 19 consid. 2.3; 141 V 605 consid. 1, 657 consid. 2.2 e rinvio). Nondimeno, tenuto conto delle esigenze di motivazione dell' art. 42 cpv. 2 LTF , il Tribunale federale esamina in linea di principio solo le censure sollevate, nella misura in cui una violazione del diritto non sia manifesta. Non è tenuto a vagliare, come lo farebbe un'autorità di prima istanza, tutte le questioni giuridiche che si pongono, se quest'ultime non sono presentate nella sede federale ( DTF 143 V 19 consid. 2.3).

### E. 2

Laddove il ricorrente presenta una serie di completamenti e di correzioni dei fatti esposti nella sentenza impugnata, il gravame è inammissibile. Egli non sostanzia infatti d'arbitrio con una motivazione conforme all' art. 106 cpv. 2 LTF gli accertamenti eseguiti dai giudici cantonali, che sono di principio vincolanti per il Tribunale federale ( art. 105 cpv. 1 LTF ). Secondo l' art. 97 cpv. 1 LTF , il ricorrente può censurare l'accertamento dei fatti soltanto se è stato svolto in modo manifestamente inesatto, vale a dire arbitrario ( DTF 147 I 73 consid. 2.2; 143 I 310 consid. 2.2), o in violazione del diritto ai sensi dell' art. 95 LTF e l'eliminazione del vizio può essere determinante per l'esito del procedimento. Per motivare l'arbitrio occorre dimostrare per quale motivo l'accertamento dei fatti o la valutazione delle prove sono manifestamente insostenibili, si trovano in chiaro contrasto con la fattispecie, si fondano su una svista manifesta o contraddicono in modo urtante il sentimento della giustizia e dell'equità ( DTF 148 IV 356 consid. 2.1; 145 IV 154 consid. 1.1). Le integrazioni del ricorrente agli accertamenti di fatto eseguiti in sede cantonale non rendono ravvisabili simili estremi. Peraltro, egli non spiega per quali ragioni determinati elementi

che la Corte cantonale non avrebbe preso in considerazione sarebbero decisivi per l'esito del giudizio. Il ricorso in questa sede è parimenti inammissibile laddove il ricorrente rinvia alle argomentazioni di quello presentato dinanzi alla Corte cantonale, la motivazione del gravame al Tribunale federale dovendo essere contenuta nell'atto di ricorso medesimo ( DTF 143 II 283 consid. 1.2.3; 141 V 509 consid. 2).

### **E. 3.1**

Il ricorrente sostiene che, contrariamente a quanto ritenuto dalla Corte cantonale, il progettato impianto di essiccazione delle erbe aromatiche sarebbe conforme alla zona agricola non avendo un carattere industriale-commerciale.

### **E. 3.2**

Il fondo dedotto in edificazione (part. yyy) non è inserito nella zona agricola, bensì nell'altro territorio comunale. Secondo l'art. 80 cpv. 1 della legge edilizia del Comune di X.\_\_\_\_\_, "l'altro territorio comunale" comprende il territorio improduttivo e quelle superfici la cui utilizzazione di base non è ancora stata stabilita. L'art. 80 cpv. 2 prima frase della legge edilizia comunale precisa che non sono ammessi edifici e impianti che pregiudicano un futuro scopo della zona. L'art. 41 della legge sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni, del 6 dicembre 2004 (LPTC; CSC 801.100), dal titolo marginale "zone altro territorio comunale" prevede che le zone del territorio comunale rimanente includono il terreno improduttivo, le acque, nonché le superfici rimanenti per le quali non entra in questione nessun'altra zona di utilizzazione (cpv. 1). Sono ammessi progetti di costruzione che soddisfano i presupposti per un'autorizzazione d'eccezione per edifici ed impianti al di fuori delle zone edificabili (art. 41 cpv. 2 LPTC). La zona "altro territorio comunale" non rientra quindi nelle zone agricole giusta l' art. 16 LPT , le quali, a livello cantonale e comunale, sono disciplinate da altre disposizioni specifiche (art. 26 LPTC, art. 62 della legge edilizia del Comune di X.\_\_\_\_\_.). Come visto, l'art. 41 cpv. 2 LPTC ammette espressamente nell'altro territorio comunale solo le costruzioni che soddisfano i presupposti per un'autorizzazione d'eccezione per edifici ed impianti al di fuori delle zone edificabili ( art. 24 LPT ). La zona "altro territorio comunale" non è pertanto assimilata ad una zona agricola ai sensi dell' art. 16 LPT in virtù di una disposizione esplicita del diritto cantonale (cfr. DTF 109 Ib 125 consid. 2a-b). Del resto, l'esistenza di una zona comunale residua non può sostituire la determinazione di una zona agricola delimitata in modo preciso e comprendente i terreni definiti dall' art. 16 LPT ( DTF 110 Ib 266 consid. 4). In concreto, non si tratta quindi di esaminare se il prospettato impianto di essiccazione sia conforme o meno alla zona agricola ( art. 16a LPT , art. 34 OPT ), bensì di sapere se lo stesso possa beneficiare di un'autorizzazione eccezionale ai sensi dell' art. 24 LPT (cfr. art. 41 cpv. 2 LPTC; sentenza 1C\_295/2016 del 3 gennaio 2017 consid. 2.4.1).

### **E. 4.1**

Il ricorrente sostiene che sarebbe realizzato il requisito dell'ubicazione vincolata ai sensi dell' art. 24 lett. a LPT adducendo che questo presupposto corrisponderebbe alla nozione di conformità alla zona agricola. Richiama al riguardo la DTF 125 II 278 consid. 3a, cui hanno fatto riferimento anche la Corte cantonale e l'UST nelle loro rispettive decisioni. La citata sentenza del Tribunale federale concerneva tuttavia un progetto di costruzione previsto in una zona agricola giusta l' art. 16 LPT : qualora fosse stato conforme a tale zona, esso avrebbe quindi potuto beneficiare di un'autorizzazione edilizia secondo l' art. 22 cpv. 2 lett. a LPT ( DTF 125 II 278 consid. 3a). Come visto, nella fattispecie, il fondo dedotto in

edificazione non è invece inserito in una zona agricola e l'oggetto del litigio non verte pertanto sulla questione di sapere se il progettato impianto di essiccazione sia conforme a tale zona. La giurisprudenza richiamata non è di conseguenza rilevante per la causa in oggetto, il requisito dell'ubicazione vincolata dovendo essere esaminato sotto il profilo di un'autorizzazione eccezionale giusta l' art. 24 lett. a LPT .

#### **E. 4.2**

La nozione di ubicazione vincolata secondo l' art. 24 lett. a LPT ha carattere oggettivo e per la realizzazione di tale presupposto la giurisprudenza pone esigenze severe. Occorre infatti che sia necessario costruire l'edificio o l'impianto fuori della zona a cui normalmente apparterebbe per motivi tecnici o inerenti al suo esercizio o per la natura del terreno. Il vincolo può anche essere negativo, imposto cioè dall'esclusione di ogni altra ubicazione. Motivi puramente finanziari, personali o di comodità non bastano ( DTF 136 II 214 consid. 2.1; 129 II 63 consid. 3.1; 124 II 252 consid. 4a). Al riguardo è comunque sufficiente un'ubicazione vincolata relativa, nel senso che non occorre che quella prevista sia l'unica ubicazione possibile, ma devono essere dati motivi particolarmente importanti ed oggettivi che consentano di ritenere ch'essa appaia come molto più favorevole rispetto ad altre ubicazioni all'interno della zona edificabile ( DTF 136 II 214 consid. 2.1 e riferimenti). La decisione sull'ubicazione vincolata relativa implica un'estesa ponderazione degli interessi che coincide in parte con quella dell' art. 24 lett. b LPT ( DTF 141 II 245 consid. 7.6.1). Quest'ultima esige, secondo l' art. 3 OPT , la determinazione e la ponderazione di tutti gli interessi pubblici e privati toccati dal progetto, segnatamente degli interessi perseguiti sia dalla stessa LPT sia da norme speciali concernenti la protezione dell'ambiente, della natura e del paesaggio, dell'aria e delle foreste ( DTF 134 II 97 consid. 3.1; 129 II 63 consid. 3.1).

#### **E. 4.3**

La Corte cantonale ha rilevato che non è ravvisabile una necessità di realizzare l'impianto di essiccazione delle erbe aromatiche sul fondo in questione, al di fuori della zona edificabile, piuttosto che all'interno del comparto edificabile. Ha ritenuto che gli argomenti avanzati dal ricorrente, volti ad evitare trasporti tra tale impianto e quello esistente sul fondo adiacente per la miscelazione e il confezionamento dei prodotti finali, non fondano un'ubicazione vincolata ("derivata") fuori della zona edificabile. Nella risposta al ricorso, l'ARE ha sostanzialmente condiviso il giudizio della Corte cantonale, rilevando che l'impianto di essiccazione può sorgere nella zona edificabile, i risparmi economici adottati dal ricorrente non essendo decisivi per riconoscere un'ubicazione vincolata fuori della zona edificabile.

#### **E. 4.4**

In questa sede, il ricorrente ribadisce che l'ubicazione scelta, vicina all'impianto di produzione esistente sul fondo contiguo, offrirebbe vantaggi quali la riduzione dei costi e un minore impatto ambientale per il fatto che occorrerà effettuare un unico trasporto delle erbe aromatiche dai terreni di coltivazione al luogo di lavorazione. Egli nega altresì l'esistenza di ubicazioni alternative idonee all'interno della zona edificabile. Come è stato esposto, l'interpretazione giurisprudenziale della nozione di ubicazione vincolata è restrittiva e in concreto non si può ritenere che l'impianto di essiccazione adempia a questo requisito. Il ricorrente adduce al riguardo ragioni di natura finanziaria e di comodità (legati alla riduzione dei trasporti e dei relativi costi), che tuttavia non sono sufficienti per ammettere un'ubicazione vincolata fuori della zona edificabile. L'impianto può infatti essere costruito altrove in una zona ad esso adatta, mentre non vi sono necessità oggettive per cui debba

sorgere proprio lì, sulla particella yyy, fuori della zona edificabile. L'asserita mancanza di ubicazioni alternative all'interno del comparto edificabile è adottata in modo generico, senza fondarsi su specifici accertamenti agli atti e senza riferimento ai terreni edificabili disponibili sul territorio comunale. Il ricorrente non si confronta poi puntualmente, con una motivazione conforme all' art. 42 cpv. 2 LTF , con le considerazioni della Corte cantonale che ha pure negato un'ubicazione vincolata "derivata", ritenendo che l'impianto per l'essiccazione non costituiva un impianto supplementare connesso all'esercizio dello stabilimento di produzione esistente sul fondo adiacente (part. zzz). Egli riconosce anzi che l'attività di produzione (miscelazione e confezionamento delle erbe aromatiche) svolta dalla E.\_\_\_\_\_ Sagl sul fondo contiguo sarebbe disgiunta da quella di essiccazione prevista nell'impianto progettato. Non sostiene quindi che l'impianto di essiccazione sarebbe complementare e strettamente connesso con l'esercizio di quello principale di produzione (cfr., sull'ubicazione vincolata "derivata", DTF 124 II 252 consid. 4c; RUDOLF MUGGLI, in: Praxiskommentar RPG, Bauen ausserhalb der Bauzone, 2017, n. 16 all' art. 24 LPT ). In tali circostanze, la Corte cantonale ha negato a ragione il rilascio di un'autorizzazione eccezionale, non essendo adempiuto il requisito dell'ubicazione vincolata giusta l' art. 24 lett. a LPT .

### **E. 5.1**

Il ricorrente lamenta una violazione del principio dell'uguaglianza giuridica. Adduce che, in un caso che concernerebbe una situazione analoga, l'UST avrebbe rilasciato un permesso in zona agricola per un impianto per la tenuta e l'utilizzazione di cavalli situato in un luogo diverso da quello in cui era ubicata l'azienda agricola.

### **E. 5.2**

Il principio della parità di trattamento impone di trattare in modo identico ciò che è simile e in modo diverso ciò che non lo è ( DTF 148 I 271 consid. 2.2; 144 I 113 consid. 5.1.1). Esso è violato solo quando casi simili siano trattati in modo diverso senza motivi oggettivi da parte della stessa autorità ( DTF 138 I 321 consid. 5.3.6; 125 I 173 consid. 6d; 121 I 49 consid. 3c).

### **E. 5.3**

Come già si è detto, nella fattispecie il progettato impianto di essiccazione non è previsto nella zona agricola. Nella misura in cui il caso richiamato genericamente dal ricorrente riguarda un'autorizzazione in zona agricola, le situazioni poste a confronto non sono simili, trattandosi di zone diverse. Il ricorrente censura poi una pretesa disparità di trattamento accennando solo al fatto che in entrambi i casi le aziende agricole eserciterebbero, oltre all'attività agricola tradizionale, una seconda attività (coltivazione di erbe aromatiche in concreto, rispettivamente tenuta di cavalli nel caso evocato a titolo di paragone). Con tale argomentazione il ricorrente non dimostra tuttavia, con una motivazione puntuale, conforme alle esigenze dell' art. 106 cpv. 2 LTF , che i casi presenterebbero caratteristiche simili e che l'autorità cantonale li avrebbe trattati in modo diverso senza fondarsi su motivi oggettivi. Disattende peraltro che gli edifici e gli impianti per la tenuta e l'utilizzazione di cavalli sono soggetti a disposizioni specifiche (cfr. art. 16a bis LPT i.r.c. art. 34b OPT , art. 24e LPT ), non applicabili al caso in esame (cfr. sentenza 1C\_144/2013 del 29 settembre 2014 consid. 4.4).

### **E. 6.1**

Il ricorrente fa infine valere una violazione del principio della buona fede e del divieto dell'arbitrio. Lamenta il fatto che, ritenendo nella decisione di diniego del permesso EFZ che l'impianto di essiccazione avesse un carattere industriale-commerciale, l'UST si è scostato dalla sua valutazione provvisoria del 18 febbraio 2019, in cui aveva ritenuto che l'impianto potesse essere considerato di natura agricola.

### **E. 6.2**

L' art. 9 Cost. istituisce un diritto fondamentale del cittadino ad essere trattato senza arbitrio e secondo il principio della buona fede da parte degli organi dello Stato. In materia di diritto amministrativo, tale principio tutela l'amministrato nei confronti dell'autorità, quando, assolate determinate condizioni, il medesimo abbia agito conformemente alle istruzioni e alle dichiarazioni di quest'ultima. Il principio tutela in particolare la fiducia riposta in un'informazione ricevuta dall'autorità o in un suo determinato comportamento suscettibile di destare un'aspettativa legittima, quando l'autorità sia intervenuta in una situazione concreta riguardo a determinate persone, quand'essa era competente a rilasciare l'informazione o il cittadino poteva ritenerla competente sulla base di fondati motivi, quando affidandosi all'esattezza dell'informazione egli abbia preso delle disposizioni non reversibili senza subire un pregiudizio e quando non siano intervenuti mutamenti legislativi posteriori al rilascio dell'informazione stessa ( DTF 148 II 233 consid. 5.5.1; 146 I 105 consid. 5.1.1; 143 V 95 consid. 3.6.2).

### **E. 6.3**

Richiamando la DTF 111 V 161 , il ricorrente sostiene che l'autorità cantonale avrebbe operato un cambiamento di prassi senza che vi fossero ragioni pertinenti. Premesso che, contro un cambiamento di una prassi di merito, non è data una protezione generale sulla base della protezione della buona fede ( DTF 146 I 105 consid. 5.2.1), il ricorrente non sostanzia l'esistenza di una determinata prassi dell'autorità cantonale nella materia oggetto della presente causa. Egli invoca piuttosto una contraddizione tra la decisione di diniego dell'autorizzazione del 9 marzo 2021 dell'UST e la sua valutazione provvisoria del 18 febbraio 2019. Non sostanzia tuttavia l'esistenza di un'assicurazione vincolante riguardo al rilascio dell'autorizzazione a costruire l'impianto. Le condizioni esposte al precedente considerando devono infatti essere adempiute cumulativamente ( DTF 137 II 182 consid. 3.6.3). La valutazione provvisoria del 18 febbraio 2019 è stata formulata dall'UST all'indirizzo dell'autorità comunale e riserva esplicitamente la presentazione di una domanda di costruzione EFZ. L'art. 41 cpv. 3 dell'ordinanza sulla pianificazione territoriale del Cantone dei Grigioni, del 24 maggio 2005 (OPTC; CSC 801.110) prevede che la valutazione provvisoria (concernente punti sostanziali del progetto di costruzione) non dà ai richiedenti alcun diritto al rilascio della licenza edilizia e non è nemmeno vincolante per l'autorità decidente nell'esame della domanda di costruzione ordinaria e di eventuali opposizioni. In tali circostanze, l'esito della procedura edilizia rimaneva sostanzialmente ancora aperto. Il ricorrente non poteva quindi in buona fede ritenere che la valutazione provvisoria del carattere agricolo dell'impianto da parte dell'UST costituisse un'assicurazione vincolante al futuro rilascio di un'autorizzazione a costruire.

### **E. 7**

Ne segue che, in quanto ammissibile, il ricorso deve essere respinto. Le spese giudiziarie seguono la soccombenza e sono pertanto poste a carico del ricorrente ( art. 66 cpv. 1 LTF ). Non si assegnano ripetibili agli opposenti privati, che non hanno presentato una risposta al

ricorso ( art. 68 cpv. 1 LTF ).

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